

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

RAILA BESERRA VIANA

**CONTROLADORIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO NO MUNICÍPIO
DO CRATO-CEARÁ**

REDENÇÃO

2018

RAILA BESERRA VIANA

CONTROLADORIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO NO MUNICÍPIO
DO CRATO-CEARÁ

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima.

REDENÇÃO

2018

RAILA BESERRA VIANA

CONTROLADORIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO NO MUNICÍPIO
DO CRATO-CEARÁ

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Esp., Me. ou Dr. XXXXXXXXXXX XXXXXXX
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Esp., Me. ou Dr. XXXXXXXXXXX XXXXXXX
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

RESUMO

A Controladoria e Ouvidoria Municipal do Crato, é um órgão instituído através de Lei Municipal e considerado de staff, pois encontra-se logo após o gestor e tem autonomia para desempenhar suas atividades. O objetivo geral deste estudo foi analisar a fase de institucionalização em que se encontra a controladoria no âmbito município do Crato. A metodologia tem abordagem qualitativa e a pesquisa se enquadra como bibliográfica e de levantamento. Para obtenção dos dados foi aplicado um questionário ao controlador do respectivo município. Dentre as atividades desempenhadas pela controladoria estão: Planejar e Otimizar os Sistemas de Informações; Realizar Auditorias; Executar a Atividade de Ouvidoria; Orientar os gestores em processos administrativos e Elaborar a Prestação de Contas do Chefe do Executivo. A mesma não desempenha a atividade de orientação do orçamento, nem o assessoramento no planejamento e execução das atividades da contabilidade. Contudo têm otimizado os resultados da prefeitura como um todo.

Palavras-chave: Controladoria governamental, Gestão pública, Gestão Municipal.

ABSTRACT

The Crato Municipal Controllershship and Ombudsman's Office is a body established through a Municipal Law and considered as a staff, since it is soon after the manager and has the autonomy to carry out its activities. The general objective of this study was to analyze the institutionalization phase in which the controller is located in the municipality of Crato. The methodology has a qualitative approach and the research is classified as bibliographical and survey. To obtain the data, a questionnaire was applied to the controller of the respective municipality. Among the activities performed by the controller are: Plan and Optimize Information Systems; Perform Audits; Perform the Ombudsman Activity; Orient the managers in administrative processes and Prepare the Accountability of the Chief Executive. It does not perform the activity of budget orientation, nor does it advise in the planning and execution of accounting activities. However they have optimized the results of the city hall as a whole.

Keywords: Government control, activities performed by the controller, optimization of results.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
2.1 Controle na esfera pública	8
2.2 Controladoria governamental	10
2.3 Estrutura da controladoria governamental.....	12
3 METODOLOGIA	15
3.1 Classificação da pesquisa	15
3.2 Coleta de dados.....	16
4 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA	17
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

Antes de discorrer sobre a controladoria governamental em si, é de grande valia conceituar o que seria necessariamente a controladoria. Para Wiens (2016) a controladoria tem sido vista como a área da entidade que tem como foco o controle, a mediação do desempenho e o seu papel é interagir com os gestores no sentido de elaborar a melhor estratégia para assegurar a otimização do resultado da entidade.

Sob a perspectiva do setor público Junior *et al.* (2011), destaca que a controladoria é um elemento imprescindível para a gestão organizacional, seja no apoio ao cumprimento das normas e regulamentos que regem a administração da coisa pública, ou no suporte de informações que garantem as decisões alinhadas às metas e estratégias da gestão pública com o intuito de garantir, principalmente, o bem-estar social.

De acordo com Varela, Machado e Gomes (2011), as atividades da Controladoria Governamental têm como objetivo a legalidade e a legitimidade quando se trata da aplicação dos recursos em conformidade com as normas, legislações e procedimentos de controle na esfera pública. A mesma traz a oportunidade da vigilância e do entendimento das tarefas desempenhadas no setor público tanto para os gestores quanto para os usuários diretos e indiretos do patrimônio público.

Os autos destacam ainda que a Controladoria Governamental realiza o papel de apoio à gestão, pois possui parâmetros multidisciplinares e oferece dados estratégicos para a tomada de decisão dos gestores. Destacando que àquela têm o dever de proporcionar à população, transparência e controle dos atos públicos, visto que mostra a aplicação do dinheiro público, estabelece atos corretivos e também preventivos quanto ao cumprimento das normas e princípios estabelecidos em lei.

Ratificando esse posicionamento, Araújo (2010) relata que na Administração Pública a Controladoria Governamental, é responsável pela implantação dos mecanismos e sistemas de informações gerenciais, além de contribuir para que os gestores públicos procurem cumprir os programas, metas e ações de governo numa entidade controlada, dentro de um cenário transparente, eficiente e legal. Vale lembrar, do fato que a unidade Controladoria Governamental, sendo dotada de alguns instrumentos, pode fornecer tanto aos gestores públicos quanto à sociedade mecanismos de controle que lhes permitam acompanhar o desenvolvimento dos

serviços públicos e certificar a correta aplicação dos recursos e também a preservação do patrimônio público, como por exemplo, os portais de transparências.

Pode-se dizer, portanto que a mesma funciona como um órgão indispensável na administração pública, pois através dela os gestores têm a oportunidade de tomar as decisões de modo mais acertado quanto à eficiência e eficácia dos serviços públicos, buscando sempre atender as demandas mais relevantes da população.

Contudo, Moreira, Machado e Oliveira (2014) pontuam que a Controladoria precisa de informações tempestivas e confiáveis para que assim possa auxiliar o gestor na tomada de decisões. A grande satisfação é fazer com que o gestor possa, em alguns casos até, mudar de decisão, pautado em informações úteis, confiáveis e relevantes.

No sentido de a controladoria exercer um papel importante na estrutura das organizações e ser um elemento determinante no resultado da Gestão Pública, o presente estudo tem o seguinte problema de pesquisa: como está a institucionalização da controladoria no âmbito do município do Crato?

O objetivo geral do estudo é analisar a fase de institucionalização em que se encontra a controladoria no âmbito município do Crato. Em consequência deste, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (1) estudar a estrutura da controladoria governamental do Crato; (2) identificar as atividades desempenhadas por ela e (3) verificar se os relatórios realizados pela controladoria têm auxiliado nas tomadas de decisões.

O estudo está estruturado em cinco seções, inicia-se com a introdução, em seguida é apresentado o referencial teórico onde são abordados os conceitos da Controladoria no contexto da gestão pública, na terceira seção é apresentada a metodologia adotada no desenvolvimento da pesquisa, na quarta seção são apresentados os resultados e suas análises, e na quinta seção as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle na esfera pública

No Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988 existem duas instâncias de controle sendo o controle interno, exercido pelo próprio ente ou órgão controlado, e o controle externo, realizado por agentes fora do âmbito do ente ou órgão objeto deste.

Além desses dois controles existe também o controle social que é exercício pelos cidadãos, o mesmo tem sido cada vez mais incentivado por aqueles que criticam o governo por não concordar com certas decisões tomadas por alguns de seus representantes.

A Lei 12.527 de 2011 destaca o papel da necessidade da transparência por parte dos entes públicos e enfatizam a necessidade de meios eletrônicos e físicos aonde a população possa buscar informações e, também relatar sua opinião quanto a todo e qualquer serviço executado pela administração pública através da ouvidoria, ferramenta esta que tem sido exercida cada vez mais pelos controladores municipais.

Mendes (2016) ratifica quando menciona que a Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de acesso à informação, veio regulamentar o direito já previsto no art. 5º, inciso XXXIII e no art. 37, § 3º, inciso II da Constituição Federal. Considerada como um conjunto de regras que tendem a concretizar o princípio da publicidade (art. 37, caput da CF), a lei prevê como uma de suas diretrizes a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (art. 3º, inciso II), dando-se preferência na divulgação através dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (art. 3º, inciso III).

Cavalcante, Peter e Machado (2011), destacam que apesar do Controle, como princípio constitucional, reportando-se ao ano de 1988, a exigência da institucionalização de sistemas de controle interno no âmbito de cada Poder, foi a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar 101 de 2000, que a presença de controle interno nos municípios tornou-se imprescindível e inadiável.

A LRF impôs vários limites aos gastos, fazendo com que os gestores municipais passassem a necessitar de métodos que possibilitem o atendimento à

tais determinações, podemos citar como exemplo o controle do equilíbrio fiscal nas contas públicas, dos níveis de endividamento e de gastos com pessoal (CAVALCANTE, PETER, & MACHADO, 2011).

Na atual conjuntura, o controle, como tudo na esfera da administração pública, tem sido imposto através da legislação, contudo mesmo que não fosse dessa forma ele está em todas as áreas da administração, seja ela pública ou privada, já que o controle nada mais é que a averiguação daquilo que se foi planejado, ou melhor, se os objetivos e metas traçadas estão se concretizando ou não de fato.

Por falar em planejamento, na área pública, existe o planejamento de médio prazo que é o Plano Plurianual (PPA) e o de curto prazo, ou operacional que é a Lei Orçamentária anual (LOA), que por sua vez é elaborada de acordo com as diretrizes elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A título de esclarecimento, vale destacar que a Lei 4.320 de 1964 discrimina que o PPA estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

Já a LOA é considerada como o orçamento propriamente dito, constando no corpo da lei os planos e programas de trabalho do governo. Pode-se dizer que é o Carvalho cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com a LDO e a LRF (2010).

Não se pode deixar de relatar o importante papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pois ela compreende as metas e prioridades da administração Pública incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei 4.320 de 1964, já fala no controle da execução orçamentária no seu Artigo 75, quando discrimina que: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Desta forma, levando em consideração a imposição do controle interno e externo. Esse se destaca, principalmente, por serem instrumentos utilizados nos aspectos da garantia do cumprimento das normas legais, não obstante, em seus objetivos também devem estar contempladas ações que visem garantir a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo (JÚNIOR *et al.* 2011).

Assim, para Castelo (2013), na Administração Pública, o controle é necessário, a fim de assegurar que todas as suas ações foram executadas com legitimidade, ou seja, dentro das normas pertinentes a cada ato e em conformidade com o interesse coletivo, levando em consideração que, nesse setor, a função controle é exercida em decorrência de disposições legais. Dessa forma, na gestão pública; o controle é competência legal de avaliação, orientação, e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

2.2 Controladoria governamental

Na Administração Pública, por conta da complexidade dos processos administrativos, a Controladoria é um elemento imprescindível para a gestão organizacional, seja no apoio ao cumprimento das normas, legislação e regulamento que regem a administração da coisa pública, ou mesmo no suporte de informações que garantem as decisões alinhadas às metas e estratégias da gestão pública no intuito de garantir, principalmente, o bem estar social (JÚNIOR *et al.* 2011).

Para Macedo *et al.* (2013), antes da controladoria surgir, à contabilidade era incumbida de fornecer as informações necessárias para dar apoio à tomada de decisão das organizações. Porém, com a evolução das entidades e a complexidade das atividades, a contabilidade passou a não ter todas as informações necessárias para que o gestor tivesse condições de decidir sobre o futuro, tendo em vista que a contabilidade detém apenas parcela das informações necessárias.

Castelo (2013), relata que a Controladoria ingressou nos órgãos públicos com o intuito de coordenar esforços com os gestores para a que juntos conseguisses chegar a um resultado global otimizado, de modo a tornar as instituições efetivamente capazes de garantir a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ou melhor, atender aos princípios da Administração Pública.

A controladoria tem se tornado indiscutivelmente necessária para o auxílio da gestão, pois a partir da sua visão do processo como um todo, deste a elaboração dos orçamentos, sua execução e controle. Ela oferece a oportunidade de elaborar relatórios que saem da visão estritamente financeira e dá modelos de tomada de decisão que estudam o ambiente viabilizando e agilizando a atuação estratégica-organizacional. Portanto, a controladoria associada a um modelo contábil-financeiro, forma um quadro de avaliação de desempenho, que permite avaliar o estado atual da empresa seja ela pública ou privada, como também projetar e simular cenários futuros (MACEDO *et. al* 2013).

Ainda sobre o papel da controladoria no setor público, os autores citados acima cumprem mencionar que a controladoria ao voltar o seu olhar para a contabilidade têm o poder de fiscalizar como estão sendo contabilizados os montantes arrecadados pelo Governo e qual foi a destinação dada a essa verba, se está sendo destinada aos órgãos conforme orçamento ou se há alguma irregularidade com os procedimentos, ou seja, se os recursos destinados a certas atividades estão sendo investidos na respectiva área ou houve algum desvio no meio do processo.

A controladoria na gestão pública têm se tornando uma ferramenta cada vez mais importante, pois a mesma se preocupa com o planejamento, como destacado anteriormente ao falar sobre PPA, LDO e LOA, e com as decisões de investimentos, além de melhorar a transparência dos seus resultados, como dispõe na lei 12.527 de 2011 entre outras leis que versam sobre a transparência das informações, afim de que a sociedade veja como os recursos estão sendo aplicados (MACEDO *et. al* 2013).

Assim, de acordo com Castelo (2013), a Controladoria Governamental surge como elemento imprescindível para a gestão pública, seja no apoio ao cumprimento das legislações que regem a máquina administrativa, pois como é sabido a mesma só pode realizar aquilo que a lei determina, seja no suporte ao gestor através das informações concedidas, visto que as mesmas contribuem para a de tomada de decisões da gestão daquele órgão.

Em razão do exposto, pode-se compreender a importância da Controladoria para as organizações no gerenciamento das informações, influenciando diretamente na tomada de decisão e contribuindo de modo ativo para o alcance dos objetivos planejados, podendo ser conceituada como unidade administrativa, revestida de

formalidades extrínsecas ou como ramo do conhecimento multidisciplinar, pois para atuar nesse setor é necessário ter conhecimento de várias outras áreas e não só da contabilidade como era antes daquela se estabelecer (CASTELO, 2013).

Em complemento a esta compreensão, Castelo (2013) reforça que para melhor entendimento acerca da atuação da Controladoria Governamental, é importante ter noção dos conceitos de economicidade, eficiência e eficácia. Então, vale lembrar que a economicidade possui como característica a alternativa mais econômica para a solução de algum problema; já a eficiência se preocupa com os meios, métodos, procedimentos planejados e organizados, assim como as atividades, com o propósito de assegurar a otimização dos recursos. Por fim, e não menos importante, a eficácia que se atenta com a capacidade da organização de cumprir as suas metas e objetivos previamente fixados.

Ainda sobre o papel da Controladoria Governamental, Castelo (2013) enfatiza que esta assume a responsabilidade de zelar pela otimização e continuidade do uso dos recursos públicos, focando-se na prestação dos serviços e no impacto das políticas públicas, com apoio das demandas da sociedade, então é evidente que esse importante setor dentro das entidades públicas também está preocupado em melhor atender as necessidades da sociedade e não só prestar o serviço de qualquer forma.

Assim, visto a incontestável importância do papel desempenhado por este órgão na administração pública, Pinho (2017), reforça que a controladoria, funciona como um elo entre o gestor e os diretores das demais áreas de uma organização para que desta forma se tenha conhecimento sobre as ações realizadas, provocando-se conseqüentemente, o atingimento das suas metas e dos seus objetivos traçados no planejamento.

2.3 Estrutura da controladoria governamental

Tendo em vista as inúmeras tarefas desempenhas pela controladoria de um município, por menor que seja, ainda não há uma estrutura pronta para a implantação desta. Corroborando com isto, Mendes (2016) destaca que apesar de a literatura trazer, para fins didáticos, cada minúcia que se relaciona à controladoria e demais assuntos pertinentes à gestão pública, na prática é difícil dissociar determinadas funções, atribuições, departamentos e tarefas. Também não existe

uma determinação que seja de “tamanho único” para todos os entes públicos, cabendo a cada qual, respeitando suas particularidades, atender a lei e efetivamente cumprir seu papel junto à sociedade.

Contudo, Amorim e Rebién (2008) ao estudar um modelo de controladoria para Prefeitura de Nova Santa Rita/RS, demonstraram algumas estruturas. Sendo a do Rio de Janeiro que tem como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

A controladoria de Salvador é regulamentada pelo Decreto nº. 14.652/03, traz como missão para (Controladoria Geral do Município) CGM coordenar e formular as diretrizes de Controle Interno do Poder Executivo e exercer os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais, patrimoniais e da aplicação das subvenções e renúncias de receitas, assim como, gerar informação para auxiliar as tomadas de decisões pertinentes aos programas de governo.

E por fim, a controladoria de Caixias do Sul, que agrupada as divisões de Orçamento (planejamento), Contadoria Geral (controle) e Auditoria Geral (fiscalização). A ação da CGM compreende a Administração Direta, Indireta e Fundacional. A estrutura administrativa da CGM de Caxias do Sul é de um órgão de staff, isto é, com nível de um órgão diretamente subordinado ao Prefeito.

Wiens (2016) menciona que a controladoria exerce um papel grande importância na estrutura organizacional, no âmbito privado serve de apoio aos gestores ao fazer o planejamento e o controle da gestão por meio de um sistema de informações. Sendo desta forma, a mesma é considerada como um dos principais órgãos administrativos das empresas.

O autor relata ainda que a estrutura organizacional, as funções e a autonomia de cada controladoria, na maior parte das vezes, estão definidas em dispositivos legais sejam eles leis ou decretos. O fato de a lei ser diferente em cada município favorece a criação de várias atividades de controladoria diferenciadas umas das outras.

Entretanto, Borinelli (2006), em seu estudo Estrutura Conceitual Básica de Controladoria desenvolveu um quadro que resume a estrutura da Controladoria da seguinte forma:

Quadro 1 - Controladoria enquanto área de conhecimento

DIMENSÃO	ASPECTOS-CHAVE		
Definição	Controladoria é um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordem operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional.		
Objetos de Estudo	1	As organizações.	
	2	O processo (e o modelo) de gestão como um todo, incluindo as gestões operacionais, econômica, financeira e patrimonial.	
	3	As necessidades informacionais, consubstanciadas nos modelos de decisões e de informações.	
	4	O processo de formação dos resultados organizacionais, compreendendo os modelos de mensuração e de identificação e acumulação.	
Enquadramento Científico	Ciências Factuais Sociais.		
Ciências Afins	Contabilidade	Direito	Psicologia
	Administração	Estatística	Sociologia
	Economia	Matemática	Outras
Subdivisões	1	Quanto à Natureza da organização em que se aplica:	Controladoria Pública
			Controladoria Empresarial
			Controladoria em Entidades do Terceiro Setor
	2	Quanto à área de eficácia dentro da organização em que se aplica:	Controladoria Corporativa
Controladoria de Unidade			

Fonte: Borinelli (2006, p. 224).

Pode-se analisar através desse quadro que a estrutura da controladoria envolve várias áreas de conhecimento, seu meio de atuação é um tanto quanto extenso, então é válido retomar ao posicionamento de Mendes (2016) confirmando que ainda não há um estrutura pronta e comum a todos os municípios, contudo isso tem se aperfeiçoado cada vez mais, assim como o próprio conceito de controladoria em si.

3 METODOLOGIA

Esta seção se propõe a relatar sobre o tipo de pesquisa desempenhada, qual a sua classificação, quais foram os métodos utilizados para coleta de dados e como foi realizada sua respectiva análise. O estudo tem o intuito de responder seu problema de pesquisa e alcançar seus objetivos traçados.

De acordo com Gil (2009) nesta etapa do trabalho, relata-se sobre os procedimentos a serem utilizados na realização da pesquisa. Como a mesma deve ser organizada, diferenciando-se de acordo com as especificidades de cada uma.

3.1 Classificação da pesquisa

A pesquisa desempenhada neste trabalho é classificada como descritiva porque para Gil (2009) o objetivo principal da pesquisa descritiva é a descrição dos atributos de uma população ou fenômeno, ou o estabelecimento de afinidades entre as variáveis. Uma das suas características mais marcantes é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Este estudo tem o propósito de descrever como foi a institucionalização da controladoria na Prefeitura do Crato, município que está localizado na Região Metropolitana do Cariri Cearense.

Quanto aos procedimentos, a mesma é denominada como bibliográfica, já que toma como base livros, artigos científicos, teses e monografias relacionadas a controladoria governamental. Para Gil (2009) a pesquisa bibliográfica desenvolve-se tomando por base material já elaborado, composto principalmente por livros e artigos científicos.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida através de consultas a livros, artigos, teses e monografias disponibilizadas na internet. Nessa etapa, vários conceitos foram consultados para embasar o conhecimento adquirido.

Por último o trabalho enquadrou-se como de levantamento, pois pesquisas classificadas como levantamento têm como característica a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se pretende conhecer (GIL 2009).

3.2 Coleta de dados

Com o objetivo de atingir os objetivos traçados, foi utilizado como instrumento de coleta de dados um questionário, o qual teve como base a implantação da controladoria no município do Crato.

O questionário foi composto por 12 (doze) questões, sendo elaborado com base em estudos anteriores que tratam sobre o assunto. O mesmo fora aplicado ao controlador do respectivo município.

A coleta aconteceu entre os dias 01 a 05 de outubro de 2018, o questionário foi enviado via e-mail, aguardou-se o período de 4 dias para que o participante tivesse tempo hábil para respondê-lo. O modelo do questionário utilizado na pesquisa está disponível no apêndice.

4 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

O objetivo desta seção é descrever, analisar e interpretar os dados coletados na pesquisa realizada. Buscou-se elaborar a categorização dos dados coletados, com o intuito de transformá-los em informações que permitissem encontrar respostas às questões formuladas.

Inicialmente, o questionário aplicado, buscou caracterizar o perfil do respondente da pesquisa. A partir disso, pode-se dizer pelas respostas do Controlador do Município do Crato que o mesmo é do sexo masculino, que se encontra na faixa etária entre os 41 a 50 anos e têm Pós-Graduação em nível de especialização.

O que pode ser considerado um resultado bom, visto que o mesmo tem alguns anos de serviço prestado e também possui um nível de formação que demonstra um certo preparo para o cargo, pois de certa forma este têm como pressuposto que a pessoa que o ocupa deve ter um nível de conhecimento razoável para elaborar alguns relatórios e auxiliar os gestores na tomada de decisão.

Moreira, Machado e Oliveira (2014), ao descrever o Controller relatam que o mesmo deve ter o poder de persuasão aliado a conhecimentos de várias áreas como Contabilidade, Administração, Economia e Direito pois estes irão ajudá-lo a ter influência com os demais gestores. É de grande importância que o profissional dessa área tenha um bom relacionamento interpessoal visto que gerenciara pessoas e conflitos interpessoais.

Identificado o perfil do controlador, procurou-se verificar junto ao mesmo a representatividade da controladoria no contexto da Administração Municipal do Crato, como foi o seu processo de criação, como é denominada, algumas atividades inerentes a ela na atual conjuntura, a situação da sua estrutura física e aonde a mesma se encaixa no organograma da entidade e também sobre a emissão dos relatórios e a sua usabilidade pelos gestores.

Inicialmente foi perguntado ao Controller sobre a forma/meio que se utilizou para a criação da controladoria. Aquele nos informou que foi criada através de Lei Municipal. O que satisfaz a Instrução Normativa 01/2017 do antigo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), pois de acordo com esta, a controladoria deve ser criada através de Lei e deve estar subordinada apenas ao Gestor para que assim não perca a sua autonomia na realização das suas atividades.

Indagou-se também como a controladoria é denominada no município, sendo esta intitulada como Controladoria e Ouvidoria Geral do Município. Denominação bastante pertinente, pois leva no nome uma das suas funções que é ouvir o que os cidadãos têm a dizer dos serviços prestados e a partir daí procurar sanar os possíveis problemas que possam estar acontecendo e conseqüentemente melhorar o atendimento das demandas.

Varela, Machado e Gomes (2011), evidenciam o processo de Ouvidoria que tem como fundamento informações sobre várias atividades realizadas pela entidade, tanto pública como privada. Desta forma, a Ouvidoria pode ser utilizada como instrumento que facilita a produção e o recebimento de informações e problemas que por vezes não são possíveis de serem detectados por meio da auditoria e do controle interno.

Os autores destacam ainda que a Ouvidoria é um mecanismo que contribui de forma incisiva na correção das ações que envolvem a proteção do serviço público e, também, auxilia no planejamento da gestão administrativa. Deste modo, a Controladoria é a responsável pela execução da ouvidoria, coordenando suas atividades e políticas de comunicação com o público externo.

Sobre o conhecimento da controladoria do município do Crato, o controlador relatou que já havia tomado conhecimento deste setor antes mesmo de assumir o respectivo cargo. O demonstra que a controladoria já existia antes da sua nomeação como controller e que esta não foi realizada apenas para preencher a lacuna do cargo que surgiu com a criação deste órgão tão importante na prefeitura.

A sétima pergunta do questionário solicitava que o controlador selecionasse as atividades que na opinião dele poderiam ser identificadas como próprias da controladoria. O controlador indicou que as atividades de planejamento e otimização dos Sistemas de Informações como uma delas; realizar auditorias também são próprias do órgão; executar a atividade de ouvidoria, o que não seria surpresa, visto que é uma das denominações utilizadas para se remeter a esta; orientar os gestores em processos administrativos e elaborar a prestação de contas do chefe do executivo.

Quanto à realização da auditoria, satisfaz a Instrução Normativa 01/2017 do (TCM), que dita que a sua realização é uma das suas atividades e que é uma técnica de controle interno, que deve ser utilizada pelo Órgão Central do SCI, e tem como objetivo medir e avaliar a eficiência e eficácia dos controles realizados pela

entidade, não lhe cabendo estabelecer estratégias de gerenciamento de riscos ou controles internos, mas avaliar a qualidade desses processos.

Com relação ao processo de ouvidoria é como se relatou acima, uma ferramenta de grande relevância dentro da entidade já que detecta problemas não perceptíveis a auditoria e ao controle interno, em alguns momentos, e que vem auxiliar na busca de informações que contribuam para a otimização dos resultados e, além disso, também contribui para que o controle social seja realizado de forma eficaz.

O fato de orientar os gestores nos processos administrativos, é um dos grandes objetivos da controladoria neste momento, pois como foi explanado no referencial teórico deste estudo a controladoria têm o intuito de auxiliar os gestores na tomada de decisão, empada nas diversas informações coletas através do controle interno, da ouvidoria e demais setores.

As informações acima mencionadas fazem com que o controlador tenha uma visão holística do ambiente e saiba exatamente o que ocorre em cada seguimento. Munido destas informações e do seu conhecimento multidisciplinar, o controller tem a possibilidade de auxiliar o gestor a tomar decisões de modo legal, eficiente e eficaz.

O controlador indicou como atividade da controladoria a elaboração da prestação de contas do chefe do executivo. Como é de conhecimento de todos a prestação de contas é decorrente da legislação constitucional e infraconstitucional, como por exemplo, Lei Complementar nº 101/2000, Lei nº 4.320/64, leis orgânicas, regimentos internos e atos normativos dos Tribunais de Contas portarias, decretos entre outros.

A prestação de contas anual nada mais é que um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de cunho contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial disponibilizados pelos responsáveis nos termos de atos normativos dos Tribunais de Contas e que se destina a comprovar a regularidade da gestão dos recursos públicos durante o exercício.

O controlador não mencionou a atividade de orientação e elaboração do orçamento, nem o assessoramento no planejamento e execução das atividades da contabilidade. Então pode-se inferir que a controladoria não exerce funções contábeis, que é um dos seus papéis, tão importante quanto o acompanhamento do controle interno, realização de auditoria e ouvidoria.

De acordo com Moreira, Machado e Oliveira (2014), a Controladoria é responsável por muitos processos, desde o planejamento até o resultado final através de atividades como análises de balanços, por exemplo. Ela atua para dar suporte ao gestor em todos os aspectos operacionais, sempre visando à otimização dos resultados.

Mas isso não se resume a Controladoria Geral do Crato, no trabalho executado por Lima, Chaves Júnior e Oliveira Júnior (2009) realizado em um município do Estado do Amazonas com relação as atividades de controladoria que se agrupam na função Contábil. Ao verificar as respostas, é possível perceber que há interesse em desenvolver dentro da CGM as atividades de análise dos demonstrativos contábeis e de desenvolvimento de políticas e procedimentos contábeis e de controle.

Contudo, não há interesse em exercer as atividades de Gerenciamento das atividades de contabilidade, Implementação e manutenção de todos os registros contábeis e Elaboração dos balanços e outras peças contábeis. Então, é perceptível que não está nos planos do órgão de controladoria exercer controle sobre a função Contábil, mas agir principalmente como um usuário da contabilidade e como órgão que define diretrizes contábeis básicas.

Com relação à regularidade e estruturação da atuação da controladoria. O controlador do Município do Crato discordou da colocação que a estrutura organizacional da controladoria possui um quadro funcional e estrutura física adequados para a realização de suas tarefas. Deixando transparecer a possibilidade de melhoria tanto da sua estrutura física em si como também do seu quadro funcional.

O mesmo ocorre no estudo realizado por Mendes (2016) quando destaca que a controladoria por desenvolver tantas atividades importantes na entidade é extremamente necessário que a mesma esteja equipada adequadamente, contudo não é o que ocorre também no município de Paranaguá.

Desta forma, seria interessante apostar numa maior divulgação dos resultados alcançados pela controladoria aos gestores com o objetivo de obter um maior investimento na estrutura do órgão e angariar um crescimento dentro da entidade.

O mesmo discordou também da afirmativa que relatava que os feedbacks dados pelos controladores evidenciam as falhas encontradas e também servem para

orientação a gestão administrativa, sendo, portanto, plenamente absorvidos pelos gestores dos Órgãos e Secretarias da Prefeitura.

Este posicionamento também vai de encontro aos posicionamentos daqueles que defendem a controladoria como uma forma de otimizar os resultados e auxiliar os gestores na tomada de decisão.

Sobre a questão dos relatórios disponibilizados pela controladoria serem utilizados pelos Órgãos e Secretarias da prefeitura municipal em seus respectivos planejamentos e processos de gestão administrativa, o controlador do Crato também discordou.

Rebién e Amorim (2008) relatam que infelizmente na gestão pública atual, existem muitos relatórios de cunho financeiros, orçamentários e contábeis que são capazes de fornecer um grande número de informações, mas em sua maioria, ainda poucos são utilizados para o processo de tomadas de decisões.

Já em relação às orientações dadas pela controladoria aos gestores da administração municipal terem assumido um papel significativo na otimização dos resultados da gestão administrativa o controlador do respectivo município concordou.

Então, se a controladoria têm otimizado seus resultados após a criação da controladoria, então cabe relatar que a mesma tem cumprido seu papel em uma das suas missões.

Com relação a sua posição no organograma do município, a controladoria do é um órgão de staff, ou melhor, um órgão de apoio subordinado somente ao gestor. Que por sinal, é um excelente resultado, pois está de acordo com a Instrução Normativa 01/2017 do antigo Tribunal de Contas dos Municípios, já que a mesma menciona que este órgão deve estar subordinado apenas ao Gestor para que assim não perca autonomia na realização das suas atividades.

No estudo desempenhado por Rebién e Amorim (2008) os autores mencionam as estruturas administrativas de três municípios. Sendo o primeiro Rio de Janeiro, que mostra a Controladoria Geral do Município (CGM) vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, equivalendo um órgão de staff. Já a (CGM) de Salvador, percebe-se pelo organograma mostrado no trabalho dos autores que a mesma está vinculada diretamente a esta Secretaria Municipal da Fazenda, e, portanto, é caracterizada como um órgão de linha e por fim, a (CGM) de Caixias do Sul que na sua estrutura é de um órgão de staff, ou melhor, com nível de um órgão diretamente subordinado ao Prefeito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A controladoria governamental assim como a controladoria aplicada na área privada, têm o intuito de controlar as atividades desempenhadas pelas setores que fazem parte da entidade, realizar auditorias com o objetivo de sanar as falhas encontradas, auxiliar os gestores na tomada de decisões, otimizar os resultados da melhor forma possível e tentar garantir a continuidade da entidade por tempo indeterminado.

O objetivo geral deste estudo foi alcançado ao analisarmos como está a institucionalização da Controladoria e Ouvidoria Municipal do Crato, pode-se dizer através dos dados coletados que ela seguiu os parâmetros da Instrução Normativa 01/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios, tanto no sentido da criação da Lei Municipal para determinar a criação do órgão, quanto na sua colocação no organograma, sendo um órgão de staff, subordinado apenas ao gestor, e desta forma tem sua autonomia para executar suas atividades.

Observou-se que, o objetivo específico que buscava saber algumas das atividades desempenhadas no âmbito da Controladoria e Ouvidoria Municipal do Crato foi alcançado quando mostrou-se que as mesmas tem tomado como base cinco atividades que são: Planejar e Otimizar os Sistemas de Informações; Realizar Auditorias; Executar a Atividade de Ouvidoria; Orientar os gestores em processos administrativos e Elaborar a Prestação de Contas do Chefe do Executivo.

Já quanto a emissão de relatórios e o posicionamento dos gestores em relação a eles no processo de tomada de decisão, pode-se verificar que os relatórios emitidos pela controladoria não estão sendo acatados como determina a legislação, pois os mesmos evidenciam falhas encontradas e orientam os gestores sobre como consertá-las, porém essas falhas/erros não têm sido concertos conforme orientação. Como também não são utilizados na elaboração dos seus planejamentos e processos de gestão, o que pode dificultar a otimização dos resultados da entidade.

Porém, mesmo com esses percalços, o controlador relatou que as orientações dadas pela controladoria aos gestores da administração municipal têm assumido um papel significativo na otimização dos resultados da gestão administrativa. Satisfazendo um dos objetivos da controladoria, que é a intensificação de bons resultados e a garantia da continuidade da entidade.

Como o trabalho trata-se de um estudo de caso, as conclusões são condicionadas às restrições naturais, não condicionando fazer generalizações sem as adaptações necessárias. Contudo a pesquisa pode contribuir para aumentar os estudos relacionados à controladoria governamental e as atividades desempenhadas.

Como sugestões para trabalhos futuros, tendo em vista a impossibilidade de aprofundamento do estudo, sugerem-se utilizar como amostra para a coleta de dados mais municípios para que se possa fazer a análise e comparação das estruturas e atividades desempenhadas por elas.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, R. S. **Controladoria governamental: diagnóstico e diretrizes para Reformulação da controladoria geral do estado do Piauí.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Controladoria) Universidade Federal do Ceará, 2010.

BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de outubro 1988. Disponíveis em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em 29/08/2018.

_____, **Lei n. 4320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 29/08/2018.

_____, **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 29/08/2018.

BORINELLI, Márcio Luiz. **Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis.** 2006. 341 f. Tese de Doutorado – Curso de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CAVALCANTE, M. C. N.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.. **Controle como dimensão da governança pública: princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais.** Associação Cearense de Estudos e Pesquisas. 2011. Disponível em: <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/11/ARTIGO-81.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2018.

CASTELO, A. D. M. **Controladoria governamental: estudo das controladorias estaduais brasileiras** 2013. 96 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Ceará.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa.** – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MACEDO, J. J. (et al). **Contraloría gubernamental: una investigación de sus funciones en el poder ejecutivo estadual.** 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/raila.viana/Downloads/247-980-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 04 Out. 2018.

MACHADO, M. V. V.; PETER, M. G. A.; CAVALCANTE, M. C.N. **Controle como dimensão da governança pública: princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos INTERNACIONAIS.** Disponível em: < <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>> Acesso em 29 Ago. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Metodologia da pesquisa científica.** – São Paulo: Atlas, 2007.

- MENDES, M. R. L. **A controladoria no contexto público e sua atuação no município de paranaguá.** Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/51544/R%20-%20E%20-%20MARIA%20DO%20ROSARIO%20LIMA%20MENDES.pdf?sequence=1>> Acesso em 01 Set. 2018.
- MACHADO, M. V. V. **Controladoria governamental:** proposta de modelo para a Universidade Federal do Ceará - UFC. Revista Municípios do Ceará – Informação e Política. Fortaleza, v.6, n.80, p.5-11, jul/ago. 2008. Disponível em: <website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/11/ARTIGO-13.pdf> Acesso em 27 Set. 2018.
- MOREIRA, L. H.; MACHADO, M. V. V.; OLIVEIRA, T. E. **Controladoria governamental:** proposta de modelo para a Universidade Federal do Ceará. Associação Cearense de Estudos e Pesquisas. 2014. Disponível em: <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/11/ARTIGO-13.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2018.
- PINHO, José Gubercindo dos Santos. **Controladoria governamental nos municípios da região metropolitana de Fortaleza.** 2017. 107 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Ceará.
- REBIÉN, A. R.; AMORIM, A. V. **Controladoria na administração pública municipal:** estudo de modelo para prefeitura de Nova Santa Rita/RS. In: Congresso de Contabilidade CFC, 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/136.pdf> Acesso em 06 Set. 18.
- SILVA JUNIOR, S. F. da et al. **Controladoria na gestão pública municipal:** estudo no município de Fortaleza. In: XIV SemeAd Seminários em Administração, out. 2011.
- SILVA JUNIOR, S. F. da. **Controladoria na gestão pública municipal:** estudo no município de Fortaleza. Dissertação de Mestrado 2011. 111 f.- Universidade Federal do Ceará.
- WIENS, Anderson. **A controladoria na administração pública:** estudo de caso em um município da região metropolitana de Curitiba. Monografia – 2016. 43 f. Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- VARELA, E. M.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. O. **Atividades desenvolvidas pela controladoria geral do município de Fortaleza (CGM).** Associação Cearense de Estudos e Pesquisas. 2011. Disponível em: <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/11/ARTIGO-111.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2018.

Anexo I

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS / QUESTIONÁRIO

O presente questionário tem como objetivo coletar dados para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cuja temática encontra-se no âmbito da Controladoria Governamental, realizado pela discente Raíla Beserra Viana (aluna do curso de Pós-Graduação da UNILAB), sob orientação do docente Marcos Antonio Barbosa de Lima (UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA).

O instrumento é anônimo, não é necessário identificar-se, e suas informações serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, por isso solicita-se que sejam disponibilizados dados que correspondam à realidade.

O objetivo geral do estudo é analisar a fase de institucionalização em que se encontra a controladoria no âmbito município do Crato. Em consequência deste, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (1) estudar a estrutura da controladoria governamental do Crato; (2) identificar as atividades desempenhadas por ela e (3) verificar se os relatórios realizados pela controladoria têm auxiliado nas tomadas de decisões.

PARTE I – IDENTIFICAÇÃO DO(A) CONTROLADOR(A)

1. Gênero

- Feminino
- Masculino

2. Faixa etária (idade)

- Inferior a 30 anos
- Entre 30 e 40 anos
- Entre 41 e 50 anos
- Entre 51 e 60 anos
- Superior a 60 anos

3. Nível de escolaridade

- Ensino médio

- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Pós-graduado (especialização)
- Pós-graduado (mestrado)
- Outro (especifique)_____

PARTE II – IDENTIFICAÇÃO/CARACTERÍSTICAS DO ÓRGÃO

4. A criação do Órgão de Controladoria desse Município deu-se através de:

- Decreto
- Lei Municipal
- Portaria
- Regimento interno
- Resolução
- Outra (especifique)_____

5. Qual a denominação do Órgão de Controladoria desse Município?

- Controladoria do Município
- Controladoria e Ouvidoria Geral do Município
- Controladoria Geral
- Controladoria Geral do Município
- Controladoria Interna
- Coordenadoria de Controladoria
- Departamento de Controladoria
- Secretaria de Controle Interno
- Outra (especifique)_____

6. Quando você tomou conhecimento da existência da controladoria?

- antes de assumir o cargo
- logo que assumiu o cargo
- de 1 a 6 meses depois da nomeação
- mais de 6 meses da nomeação

7. Selecione as atividades que na sua opinião podem ser identificadas como próprias da controladoria.

- Orientar o Planejamento e Orçamento
- Assessorar no planejamento e execução das atividades da Contabilidade
- Planejar e otimizar os Sistemas de Informações
- Realizar Auditorias
- Executar a Atividade de Ouvidoria
- Orientar os gestores em processos administrativos
- Elaborar a prestação de contas do chefe do executivo

8. A estrutura organizacional da controladoria possui um quadro funcional e estrutura física adequados para a realização de suas tarefas.

- Concordo
- Concordo totalmente
- Discordo totalmente
- Discordo

Não concordo nem discordo

9. Os feedbacks dados pelos controladores evidenciam as falhas encontradas como também servem para orientação a gestão administrativa, portanto, são plenamente absorvidos pelos gestores dos Órgãos e Secretarias da Prefeitura.

- Concordo
- Concordo totalmente
- Discordo totalmente
- Discordo
- Não concordo nem discordo

10. Os relatórios disponibilizados pela controladoria são utilizados pelos Órgãos e Secretarias da prefeitura municipal em seus respectivos planejamentos e processos de gestão administrativa.

- Concordo
- Concordo totalmente
- Discordo totalmente
- Discordo
- Não concordo nem discordo

11. As orientações dadas pela controladoria aos gestores da administração municipal têm assumido um papel significativo na otimização dos resultados da gestão administrativa.

- Concordo
- Concordo totalmente
- Discordo totalmente
- Discordo
- Não concordo nem discordo

12. Com relação a estrutura, a controladoria do seu município é um órgão de staff, ou seja, um órgão de apoio subordinado somente ao gestor?

- Sim
- Não

Ficha Catalográfica

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Viana, Raila Beserra.

V667c

Controladoria na gestão pública municipal: estudo no município do Crato-Ceará / Raila Beserra Viana. - Redenção, 2018.
0f: il.

Monografia - Curso de Gestão Pública Municipal - 2017.2, Coordenação De Pós-graduação, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. Marcos Antonio Barbosa de Lima.

1. Gestão pública. 2. Gestão pública municipal. 3. Controladoria. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 354