

ORGANIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL NO ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Danival Sousa Cavalcante* E-mail: danivalsc@hotmail.com

Maria da Glória Arrais Peter* E-mail: gloria@arrais.com

Marcus Vinícius Veras Machado* E-mail: marcus@acep.org.br

*Universidade Federal do Ceará (UFC)

Resumo: Tendo em vista a importância do exercício de controle no âmbito da administração pública, o presente trabalho tem como objetivo analisar as características dos órgãos de controle interno dos municípios do Estado do Ceará, buscando delinear o perfil desses órgãos, de forma a contribuir para a melhoria de sua organização sistêmica e conseqüentemente dos resultados obtidos. Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada uma pesquisa de campo, que teve como população alvo os municípios do Estado do Ceará, definindo-se uma amostra intencional que abrangeu os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Como estratégia para a coleta dos dados foi utilizado o questionário, obtendo-se 100% de participação. Utilizou-se também a pesquisa bibliográfica, buscando fundamentar os conceitos de controle interno e Controladoria, bem como a pesquisa documental, abordando a legislação pertinente. Dentre outros aspectos relevantes, constatou-se que as unidades de controle presentes nos municípios integrantes da amostra estudada não possuem autonomia, visto que, na maioria dos casos, são unidades integrantes de secretaria ou órgão, fato que reduz de forma significativa a atuação do controle, dificultando a adoção de medidas que visem a melhor aplicação dos recursos públicos. Após a análise dos dados, foi possível delinear o perfil básico dos órgãos de controle interno presentes nos municípios do Estado do Ceará, constatando-se que muito ainda resta a fazer em prol da transparência na gestão dos recursos públicos.

Palavras-Chave: Controle, Controle interno, Controladoria Municipal.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade é parte legítima para fiscalizar a gestão dos recursos públicos (controle social), contando, nesse mister, com a participação de diversos órgãos responsáveis por verificar as contas públicas de forma mais detalhada, amparados em legislações específicas, como dispõe a própria Constituição Federal de 1988. Em se tratando especificamente de fiscalização das contas municipais, a Constituição Federal menciona expressamente em seu artigo 31 que “a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Tendo em vista a precariedade do controle no âmbito municipal, notadamente nos municípios do interior dos estados brasileiros que compõem a Região Nordeste,

por exemplo, assim como as dificuldades por parte da população em exercer um controle social efetivo, a presente pesquisa, centrou seu foco no Estado do Ceará, buscando responder ao seguinte questionamento: quais os atributos dos órgãos de controle interno dos municípios cearenses que poderão possibilitar o alcance de seus objetivos, tendo em vista a melhoria da gestão dos recursos públicos?

Desta forma o presente trabalho tem como objetivo delinear o perfil dos órgãos de controle interno municipal do Estado do Ceará, de forma a contribuir para a melhoria de sua organização sistêmica e conseqüentemente dos resultados obtidos. Para tanto, buscou-se identificar a existência de órgãos de controle interno/controladoria municipal nos municípios cearenses, analisando a estrutura organizacional, bem como a forma de atuação destes, de modo a evidenciar as suas principais características.

Com o intuito de fundamentar o conteúdo exposto no artigo foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com ênfase no controle interno municipal. Em um segundo momento foi realizada pesquisa de campo, com o objetivo de coletar dados acerca do objeto de estudo, que foi o conjunto dos municípios do Estado do Ceará, tendo como amostra intencional os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Utilizou-se o questionário no formato de formulário, por ser este um dos instrumentos essenciais na investigação científica social. Os formulários foram respondidos por e-mail, bem como mediante entrevista, pelos responsáveis pela unidade de controle interno/Controladoria, ou órgão equivalente, nos municípios integrantes da amostra. Ao final, estão apresentadas as principais características dos órgãos de controle interno dos municípios participantes da amostra pesquisada, possibilitando delinear o perfil predominante, evidenciando os principais fatores que poderão contribuir ou dificultar para o alcance de seus objetivos.

2 CONTROLE GOVERNAMENTAL NO BRASIL

De acordo com Ferreira (2004) controle é o mesmo que ato ou poder de dominar, regular, guiar ou restringir fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos ou produtos para que tais atividades não desviem das normas preestabelecidas.

Cruz e Glock (2006, p.20) definem controle como:

Qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

De acordo com Cruz e Glock (2006), o termo “controle” veio da expressão “*controle*” de origem francesa, adotada por volta do século XVII, correspondendo ao poder ou o ato de controlar, verificar etc. Observando-se o termo “*rôle*” isoladamente, este significava um registro de nomes. Unindo os termos “*contre-rôle*”, essa união já significava um novo registro, que, quando comparado ao anterior ou original, tornava naturalmente possível uma ação de controle.

O controle é uma ferramenta histórica, originária desde os homens primitivos, que quando necessitavam “contar” seus rebanhos o faziam com o auxílio de pedras para controlar (acompanhar) cada cabeça de gado que passava em suas pastagens. Compreende-se desde daí a necessidade de se controlar tudo o que se deseja executar com precisão e conhecer os resultados, acompanhando o histórico dos fatos para se elaborar planejamentos hábeis.

O filósofo Aristóteles, em uma de suas mais importantes obras, “A Política”, aproximadamente em 323 a.C., ao considerar como dever do Estado a existência humana espiritual e materialmente feliz, cuidando para que o governo não descuide do bem comum em favor do bem próprio, apresenta uma visão sobre a importância de controle sobre as coisas, visto que para o filósofo o controle sempre foi necessário, porque, como certas funções de magistrados que têm o manejo dos dinheiros públicos, é necessário que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que esta própria seja a encarregada de outro ofício (ABBAGNANO, 1999, p. 180-181).

Na esfera governamental brasileira, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) existem duas instâncias de controle, quais sejam: o controle interno, exercido no âmbito do ente ou órgão controlado, e o controle externo, exercido por agentes fora do âmbito do ente ou órgão objeto do controle. Além desses, o exercício da cidadania, incentiva o controle praticado diretamente pela sociedade, ou seja, o controle social.

No âmbito federal, o Controle Interno do Poder Executivo foi organizado e disciplinado pela Lei Federal nº 10.180 de 2001 - que abrange também os sistemas

de planejamento, orçamento, administração financeira e contabilidade - visando à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, apoiando o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2001). O órgão central desse sistema é a Controladoria Geral da União (CGU), que tem como unidade operacional a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Embora o Controle, como princípio constitucional, reporte-se a 1988, com 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 essencial e inadiável. De acordo com a citada Lei (BRASIL, 2000), foram impostos vários limites aos gastos, fazendo com que os gestores municipais passassem a necessitar de metodologias que possibilitem o atendimento à tais determinações, como por exemplo, controle do equilíbrio fiscal nas contas públicas, dos níveis de endividamento e de gastos com pessoal.

3 CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

Meirelles (2007, p. 773) explica que o município é um ente participante da organização político-administrativa, que teve origem com a República Romana, tendo como um dos principais interesses, manter a dominação pacífica sobre as cidades conquistadas.

No Brasil, os municípios tiveram origem na época colonial, alcançando seu mais alto grau de autonomia com a Constituição de 1988. Desde então, vêm tentando aprimorar o sistema de gestão, de modo a elevar ainda mais sua autonomia e auto-sustentabilidade dentro da organização político-administrativa brasileira.

O serviço público municipal constitui um conjunto de atividades-meio e atividades-fins, exercidas ou postas à disposição, e prestadas diretamente, permitidas ou concedidas pelo ente governamental, objetivando alcançar o bem-estar social da comunidade local (SLOMSKI, 2003). Assim como nas demais esferas da administração pública, os municípios desempenham funções preestabelecidas

que visam manter em pleno funcionamento e sob controle do governo local o atendimento das necessidades da sociedade, de forma que todos tenham seus interesses alcançados e atendidos.

Explicando o que se entende por essa classificação para as atividades públicas e seus objetivos, Slomski (2003, p.366) explicita da seguinte forma:

As atividades-meio têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública mediante funções de assessoramento e chefia e os serviços auxiliares. Já as atividades-fins têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cuja finalidade é a de promover o bem-estar social da coletividade, em que as atividades-meio dão suporte à realização das atividades-fins, objetivo final dos serviços públicos.

Decorrente da responsabilidade delegada pela sociedade, o governante municipal tem como dever prestar contas a essa mesma sociedade, dos atos de sua gestão, dever que se pode denominar *accoutability*. A prestação das contas municipais deve evidenciar, dentre outros aspectos, o desempenho da arrecadação em relação ao que fora previsto inicialmente, destacando as providências adotadas no âmbito da realização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, assim como as demais medidas para o incremento das receitas oriundas dos impostos, taxas e contribuições. A fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do município cabe tanto ao seu sistema de controle interno, quanto à câmara de vereadores, diretamente, e ainda conta com o auxílio do respectivo tribunal de contas, além do controle social.

Cruz e Glock (2006) entendem que o conjunto de atividades que formam o controle interno nos municípios brasileiros já os integrava desde suas origens, uma vez que desde o surgimento dos municípios, na época do Brasil colônia, as atividades de controle já eram exercidas sobre estes.

A Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988) estabelece que a fiscalização do município seja exercida pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei, além dos controles externos. Dessa forma, ficou determinada a instalação de órgãos para executar controle interno na esfera municipal, capazes de fiscalizar internamente a gestão dos recursos públicos pelos seus responsáveis, independente da existência de controle externo. Ainda de acordo com texto constitucional, as finalidades dos sistemas de controle interno, são, dentre

outras: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; a execução dos programas de governo e dos orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos públicos, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Todas essas formas de fiscalização são utilizadas para averiguar se estão sendo cumpridas as atividades que são de competência da entidade municipal, como por exemplo: o alcance das metas estabelecidas nos instrumentos orçamentários; o cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito; observância das medidas adotadas para a manutenção ou retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; o cumprimento dos limites da dívida consolidada e mobiliária; acompanhamento da destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; além de preocupar-se ainda com o cumprimento do limite de gastos totais das respectivas câmaras de vereadores.

Quanto ao papel da Contabilidade para possibilitar o controle na administração pública municipal, esta se configura como um grande sistema de informações, permitindo a prestação de contas dos atos praticados, tendo como principal instrumento disciplinador a Lei Federal Nº 4.320 de 1964 (BRASIL, 1964), que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com Cruz e Glock (2006), o controle interno nas prefeituras municipais deve ser exercido por meio de uma estrutura organizacional (administração) com os mecanismos de controle preestabelecidos, incluindo a disposição de responsabilidades, rotinas de trabalho e procedimentos de revisão, aprovação e registro dos trabalhos, alcançando desde aspectos contábeis e administrativos à ambientais e culturais.

Cabem aos municípios, como aos demais entes governamentais, por meio de seus controles internos, envolvendo preferencialmente aspectos preventivos de fiscalização, demonstrarem a eficiência de seus serviços, sempre buscando atender os interesses sociais e justificar a arrecadação dos diversos tributos cobrados à população, adotando prestações de contas transparentes e diretas.

É relevante lembrar que o uso de tecnologia poderá contribuir para aperfeiçoar o acesso e processamento das informações contábeis, o que auxilia no planejamento dos entes municipais, trabalhando com tempestividade das informações. Conforme defendem Cruz e Glock (2006, p.13), “os Municípios estão, como de resto dos demais entes estatais, diante da modernização e da necessidade de melhor administrar os recursos disponibilizados para o exercício de sua missão de promotores ou tutores do bem-estar social”.

Diante do exposto, pode-se concluir que o objetivo do controle interno é atuar, concomitantemente, como mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e defesa de interesse coletivo, assegurando que as operações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Além disso, visa salvaguardar os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e irregularidades, zelando pela boa gestão do erário.

Cruz e Glock (2006) defendem a idéia de que o controle interno de uma entidade governamental municipal seria todo um conjunto de atividades de fiscalização exercido internamente ao longo de uma estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão que centralizasse todo o sistema e as informações, seria essa a controladoria. A sua função iria além de exercer procedimentos de controle, seria também de avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos em funcionamento no município, assegurando assim o uso legítimo das exigências constitucionais, da LRF, bem como das demais legislações específicas.

Slomski (2003, p.373) comenta sobre a controladoria municipal da seguinte forma:

Nos municípios, a Controladoria é o órgão administrativo que gerencia todo o sistema de informações econômico-físico-financeiras, a fim de instrumentalizar os gestores das atividades-fins e das atividades-meio, para a correta mensuração de resultados econômicos produzidos pelas atividades, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores da coisa pública e a sociedade.

Assim como as secretarias municipais, que auxiliam na organização das atividades do ente municipal (Prefeitura), como a de planejamento, finanças, meio ambiente, cultura, esportes, administração etc., a Controladoria deveria também ter *status* de Secretaria, visto que presta serviços de relevância para o município e atua para auxiliar o executivo a definir as necessidades informativas para a tomada de decisões precisas, bem como os responsáveis pelas atividades-meio e atividades-

fins, em todos os níveis de hierarquia. Desta forma, entende-se que o órgão de controladoria não pode sofrer subordinação para que possa atuar de forma livre, independente e autônoma no âmbito do Poder local.

Dentre as finalidades de uma controladoria municipal, estaria ainda a de exercer o acompanhamento e coordenação sobre os controles, para assegurar sempre a existência de planejamentos suficientes e capazes de garantir que as exigências constitucionais possam ser cumpridas (CRUZ; GLOCK, 2006).

Para a implantação de controladoria municipal é necessária uma preparação e capacitação adequada de técnicos responsáveis pela sua execução, para que possa vir a funcionar plenamente nos municípios, dessa forma, esse órgão irá auxiliar na prestação de contas locais junto ao respectivo Tribunal de Contas, quando solicitado.

Torna-se necessária a implantação de unidades de controladoria nos municípios para que se possa realizar a apreciação legítima da movimentação do erário que se encontra sob a responsabilidade dos gestores dos diversos órgãos e entidades que integram o governo municipal, sempre observando a eficácia, eficiência e o custo-benefício da informação.

Num órgão bem estruturado de controladoria municipal deve-se ter pelo menos funcionando efetivamente as seguintes atividades de controle para se ter respaldo e credibilidade suficientes: contabilidade de custos; controle das dívidas mobiliária e consolidada; limitação de gastos orçamentários; avaliação dos resultados e relatórios gerenciais, como os propostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; além de diversas outras atividades que complementam essas, assim como o apoio da sociedade como aliada na troca de informações, exercendo uma fiscalização direta sobre a gestão municipal.

As controladorias, como defende Slomski (2003), podem ser definidas como órgãos que beneficiam e facilitam a melhor tomada de decisões dos gestores públicos. Portanto, nos municípios, têm a responsabilidade de checar os fatos ocorridos no interior da administração pública local e gerar informações suficientes para manter sempre informados os diversos interessados.

A controladoria não pode ser vista como um método, voltado ao como fazer. Deve-se dividi-la em dois pontos: o primeiro como uma parte do conhecimento responsável por estabelecer toda a parte conceitual; já o segundo como um órgão

da administração, responsável pela divulgação de conhecimento, modelagem e implantação de sistemas informativos. Os dois enfoques separam a controladoria em dois vértices, ao mesmo tempo em que se complementam e são dependentes entre si, fazem da controladoria uma entidade complexa e capaz de gerar informações, transmitir conhecimentos e de aprimorar técnicas de controle governamental.

Slomski (2003, p.373) defende seu entendimento de controladoria da seguinte forma: “a Controladoria pode ser vista como um ramo do conhecimento responsável pelo estabelecimento de toda a base conceitual para a apuração do resultado econômico de uma entidade e como órgão administrativo”.

De acordo com Slomski (2005), a Controladoria visa atingir o ótimo em qualquer ente, público ou privado, além do algo mais, buscado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina administrativa de qualquer entidade. Portanto deve ser vista como um departamento completo, capaz de alcançar a exatidão dos controles e, conseqüentemente, buscar os resultados mais reais por meio das técnicas utilizadas e informações prestadas.

Entende-se, então, que o Órgão Controladoria deve ser abastecido de todo um complexo de informações para ampliar seus conhecimentos de como os recursos estão sendo dirigidos, tratando desde aspectos físicos a financeiros, dessa maneira pode-se ainda auxiliar no conjunto de atividades que circulam a atividade principal de controladoria, que são todas aquelas atividades-fins, que têm a função de assegurar todos os serviços essenciais ao público, e as atividades-meio, que tem a responsabilidade de assegurar a prática do controle interno na administração pública.

Considerando que para a implantação de controladorias municipais faz-se necessário um diagnóstico, que permita verificar o atual estado da questão, ou seja, que permita identificar o perfil dos órgãos de controle existentes, procedeu-se a uma pesquisa de campo, de acordo com a metodologia a seguir detalhada.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Tendo em vista o objetivo do presente trabalho, definiu-se como população objeto da pesquisa o conjunto dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios que compõem o Estado do Ceará. Para definir a amostra a ser estudada foram

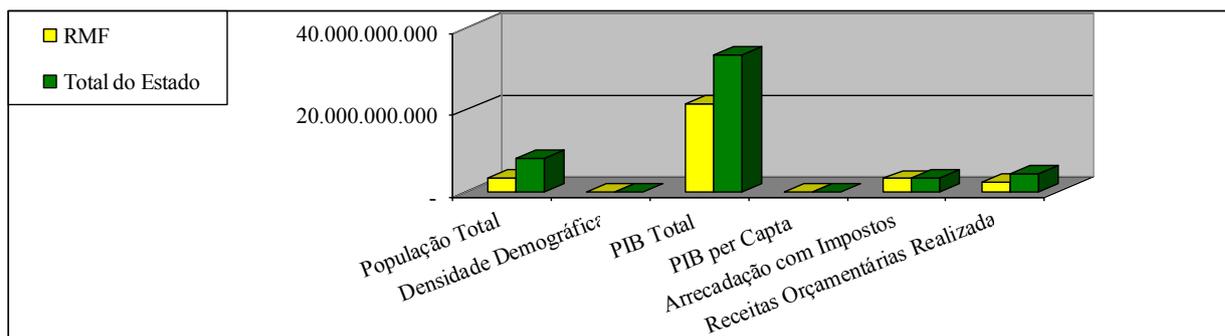
estabelecidos alguns critérios como: população, densidade demográfica, Produto Interno Bruto (PIB) total, PIB *per capita*, arrecadação com impostos e as receitas orçamentárias realizadas. Visando uma melhor organização do trabalho, identificou-se que o Estado do Ceará está organizado em sete mesorregiões, trinta e três microrregiões e uma região metropolitana, considerando-se então essa organização geográfica para a definição da amostra. A partir da análise dos critérios, verificou-se que a Região Metropolitana de Fortaleza destaca-se das demais, de acordo com os critérios preestabelecidos, fazendo com que esta tenha sido selecionada como objeto de estudo. Os indicadores mencionados estão dispostos na Tabela 1 e Gráfico 1.

Tabela 1 – Critérios de Seleção da Amostra

Municípios da RMF - CE	População Total (hab.) em 2004	Densidade Demográfica (hab/Km2) em 2004	PIB Total (mil reais) em 2004	PIB per Capta (reais) em 2004	Arrecadação com Impostos (mil reais) em 2004	Receitas Orçamentárias Realizadas (mil reais) em 2005
Aquiraz	67.736	140,82	388.272	5.732	44.891	44.982
Caucaia	294.284	239,64	982.866	3.339	118.545	145.144
Chorozinho	20.356	73,22	50.221	2.467	152	13.458
Eusébio	37.190	482,99	567.860	15.269	13.510	38.167
Fortaleza	2.332.657	7.452,58	15.797.376	6.772	2.715.555	1.740.111
Guaiúba	21.075	78,93	46.607	2.211	213	Não informado
Horizonte	41.746	260,91	466.615	11.177	22.838	35.289
Itaitinga	32.496	215,21	69.500	2.138	2.421	17.909
Maracanaú	191.317	1.804,88	2.026.387	10.591	146.747	146.847
Maranguape	96.565	163,39	378.806	3.922	31.056	46.934
Pacajus	50.365	198,29	297.314	5.903	11.602	30.186
Pacatuba	59.071	447,51	224.987	3.808	19.880	29.793
São G. do Amarante	38.852	46,59	107.934	2.778	1.687	26.583
Total da RMF	3.283.710	701,00	21.404.745	6.518	3.129.097	2.315.403
Total do Estado	7.976.563	53,60	33.260.671	4.170	3.377.881	4.304.018

Fonte: IBGE (2004 e 2005)

Gráfico 1 – Indicadores da RMF x Total do Estado



Diante dos dados apresentados, justifica-se a escolha dos municípios da RMF tendo em vista que seu contingente populacional representa, aproximadamente, 2/5 (dois quintos) ou 41,17% de toda a população cearense; quanto a densidade demográfica dos municípios da região metropolitana de Fortaleza, equivale a cerca de treze vezes a densidade demográfica de todo o Estado de Ceará. Em relação à capacidade contributiva, a região metropolitana de Fortaleza representa 64,35% do PIB gerado em todo o Estado; quanto ao PIB per capita, a RMF alcançou R\$ 6.518,00, acima da média do Estado. Quanto aos valores relacionados à arrecadação de impostos, os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Fortaleza arrecadaram o equivalente a 92,63 % de toda a arrecadação de impostos realizada pelos 184 entes municipais do Ceará. Observou-se ainda, que as receitas orçamentárias realizadas na RMF foram equivalentes a 53,80% de todas as receitas orçamentárias realizadas pelo Estado do Ceará.

Após a definição da amostra, buscou-se uma estratégia de coleta de dados que melhor atendesse aos objetivos da pesquisa, utilizando-se o questionário no formato de formulário. Foi realizado, inicialmente, contato junto ao Fórum de Secretários de Finanças dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza para divulgação da pesquisa. Os municípios integrantes da amostra da pesquisa foram abordados por meio de solicitação de preenchimento do formulário, inicialmente encaminhada por e-mail a todos os secretários de finanças dos municípios e aos responsáveis ou dirigentes pelo órgão de controladoria ou controle interno. Em seguida, foram realizadas visitas, em alguns municípios a fim de obter o retorno dos formulários. Portanto, as formas de retorno dos questionários preenchidos pelos municípios participantes da amostra da pesquisa foram as seguintes: presença do pesquisador recolhendo-o preenchido manualmente; preenchido manualmente e retornado via fax; preenchido no próprio arquivo eletrônico e retornado via e-mail; e explicação através de contato por telefone.

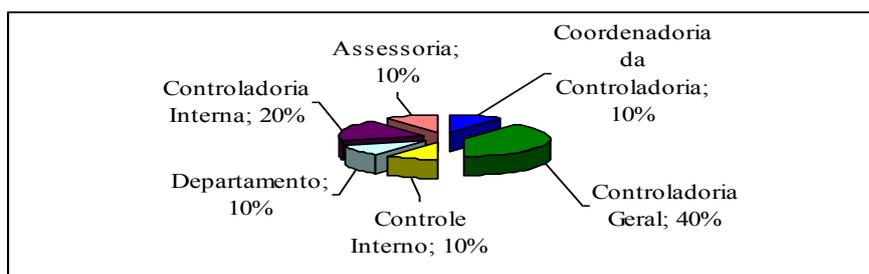
5 RESULTADOS OBTIDOS NA PESQUISA

Os treze municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza responderam ao questionário, representando 100% de participação da amostra na

pesquisa de campo. Constatou-se que apenas três municípios não possuem nenhum órgão ou unidade de controladoria em sua administração, representando 23% dos respondentes. A partir deste ponto do trabalho, os resultados se referem somente aos dez municípios que possuem unidade de Controle Interno.

Inicialmente buscou-se identificar qual a denominação do Órgão de Controle Interno, constatando-se que há dispersão, como está representado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Denominação do órgão de Controle Interno.

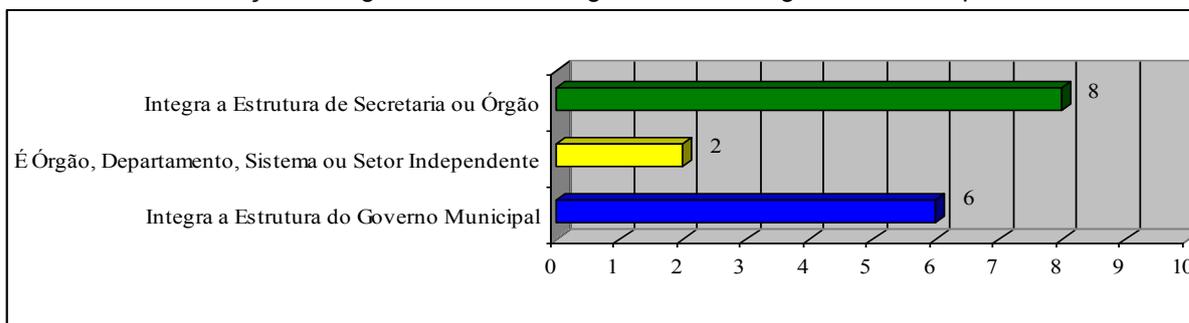


Fonte: Pesquisa direta (2007).

Verificou-se que em Fortaleza, Aquiraz, Pacatuba e Caucaia denominam seu órgão de Controladoria Geral e intitulam de Controlador Geral o seu dirigente. Guaiúba e Itaitinga denominam este departamento de Controladoria Interna, com o título de Controlador Interno para seu dirigente. Os demais municípios possuem denominações diversas para suas unidades.

Quanto à localização do órgão de Controle interno na estrutura do Governo Municipal, o Gráfico 3 apresenta a seguinte situação encontrada.

Gráfico 3 – Localização do órgão na estrutura organizacional do governo municipal.



Fonte: Pesquisa direta (2007).

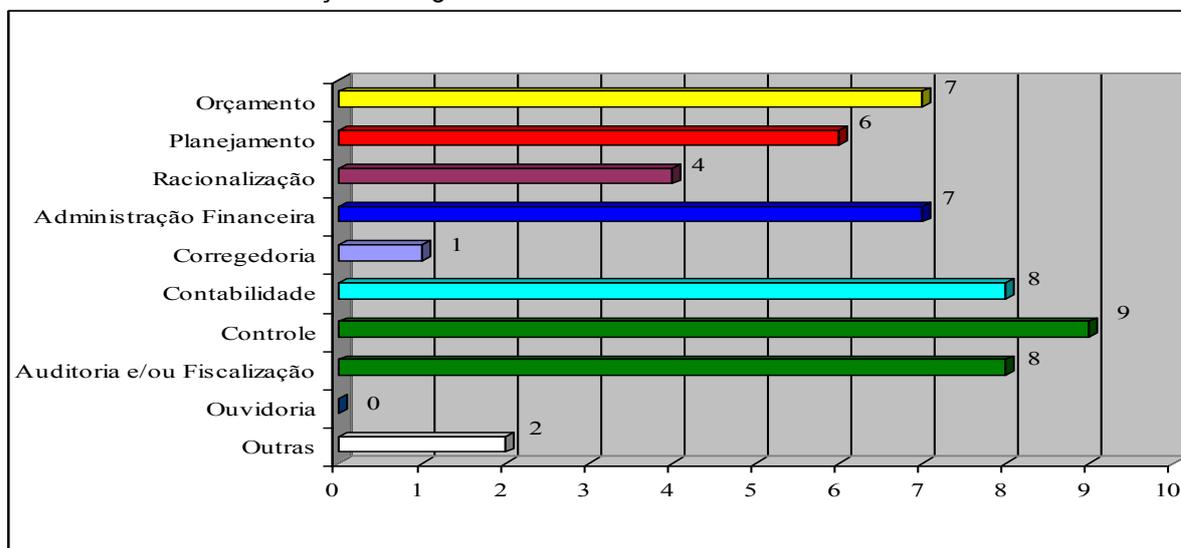
Observa-se que oito municípios afirmaram que o sistema integra a estrutura de Órgão ou Secretaria; seis municípios asseguraram que seus órgãos integram a estrutura do Governo Municipal; apenas dois municípios responderam que este se constitui em Órgão, Departamento, Sistema ou Setor independente, mas não

totalmente independente e sim sempre interligado à estrutura do governo municipal de modo geral ou à Secretaria de gabinete do Prefeito.

Quanto ao nível hierárquico da Unidade de Controladoria, verificou-se que a mesma possui o mesmo nível de secretaria de governo, já que 70% dos municípios abordados afirmaram que este órgão está em nível de segundo escalão, que foram: Aquiraz, Eusébio, Guaiúba, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba. Enquanto que apenas 20% deles, Caucaia e Fortaleza, localizam-se em nível de primeiro escalão.

No Gráfico 4 verifica-se quais as áreas de atuação de seus Órgãos de Controle Interno.

Gráfico 4 – Áreas de atuação do órgão.



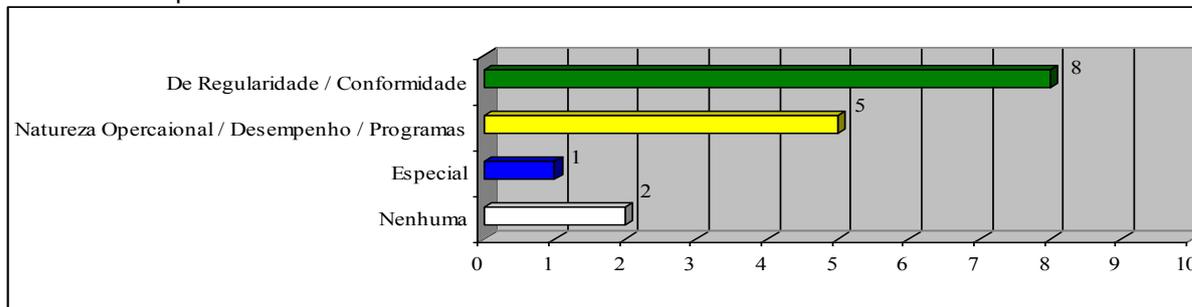
Fonte: Pesquisa direta (2007).

Pelo menos uma das três áreas que integram a atividade de controladoria está presente em nove municípios. Orçamento possui uma frequência de 70%; Planejamento existe em 60% deles; Contabilidade em 80%; Corregedoria em apenas 10%; Administração Financeira em 70%; Racionalização em 40%; e Outras formas surgem em 20%. O que chamou atenção é que nenhum deles atua na área de ouvidoria, já que esta é uma importante ferramenta de auxílio para a sociedade e para o próprio governo que aliviaria as falhas reclamadas pela população.

Considerando-se que uma das principais áreas de atuação dos Órgãos de Controle foi identificada como Auditoria, buscou-se detalhar essa área, utilizando-se como referência a classificação adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Assim, quanto aos tipos de auditorias realizadas, o Gráfico 5 apresenta os tipos identificados na pesquisa.

Gráfico 5 – Tipos de auditorias realizadas.

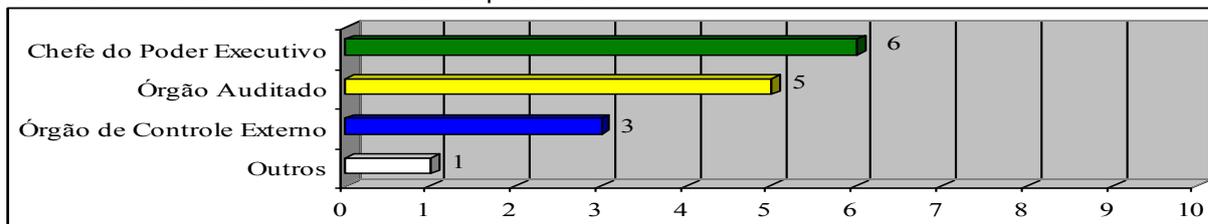


Fonte: Pesquisa direta (2007).

Observa-se no gráfico que oito municípios afirmaram realizar auditorias de regularidade/conformidade, enquanto cinco afirmaram realizar auditorias do tipo operacional/desempenho/programas. Apenas um deles afirmou realizar um tipo especial de auditoria, que não está presente na classificação acima, e outros dois assinalaram não realizar qualquer trabalho (tipo) de auditoria.

Quanto aos destinatários dos relatórios elaborados, o Gráfico 6 apresenta o comportamento desse item nos municípios pesquisados.

Gráfico 6 – Destinatários dos relatórios produzidos.

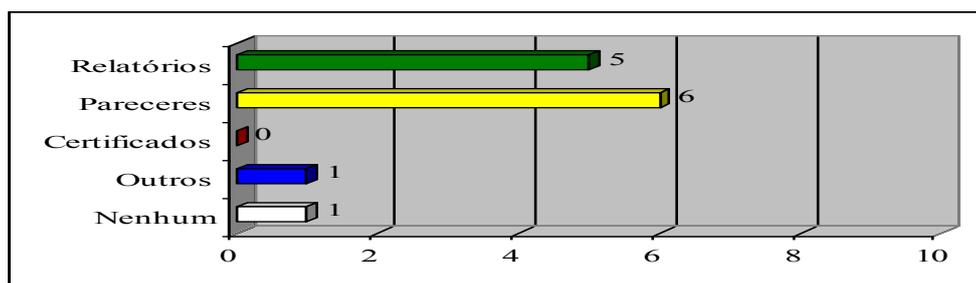


Fonte: Pesquisa direta (2007).

Foi possível verificar que a maioria dos municípios encaminha relatórios ao chefe do Poder Executivo, enquanto apenas cinco informam ao órgão auditado sobre os resultados, fato que pode trazer pouca representatividade para os trabalhos de auditoria.

Quanto à participação do Órgão de Controle Interno na Prestação de Contas Anual e Emissão de Certificados de Auditoria, o Gráfico 7 mostra os principais produtos decorrentes dessas auditorias e quantos são os municípios que geram os respectivos produtos.

Gráfico 7 – Produtos decorrentes das auditorias.

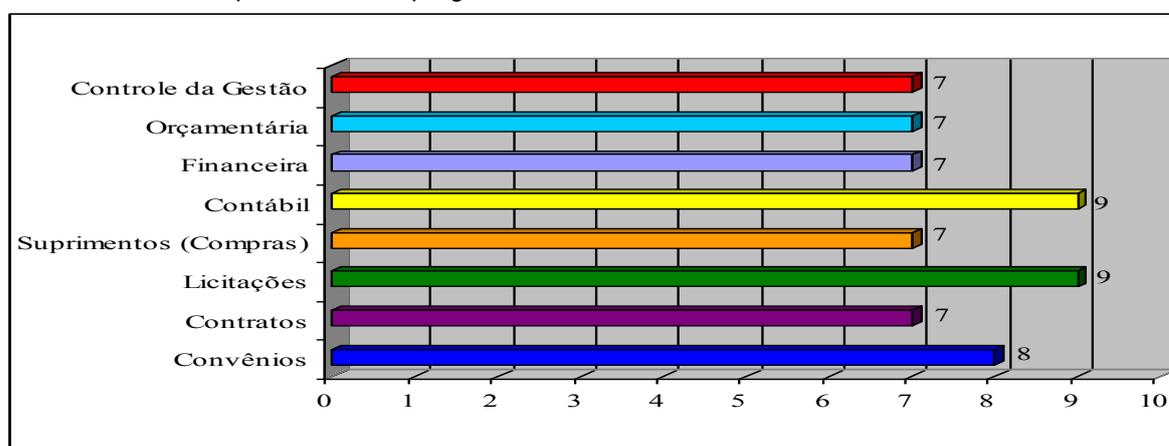


Fonte: Pesquisa direta (2007)

Observa-se que os principais produtos são os pareceres, pois seis municípios fazem uso desse instrumento de conclusão dos trabalhos. Em segundo lugar aparecem os relatórios, presentes em cinco municípios. Nenhum município faz uso de certificados como instrumento e apenas um município ainda não gera nenhum destes como produtos de auditoria.

Buscou-se identificar por meio da pesquisa, quais as áreas de gestão que compõem o programa das auditorias realizadas pelos Órgãos de Controle Interno, apresentando esse resultado no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Áreas presentes nos programas de auditorias.



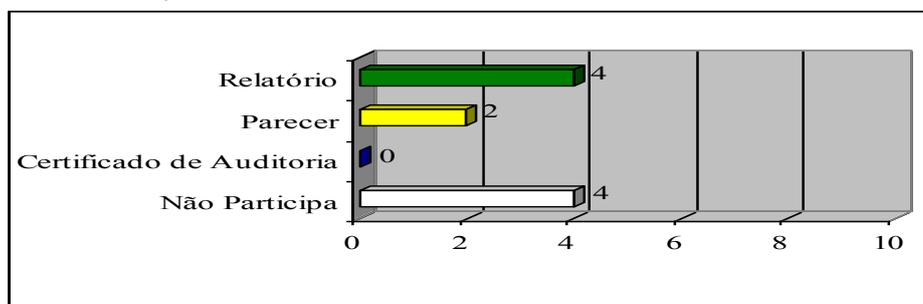
Fonte: Pesquisa direta (2007).

Verifica-se que todas as atividades estão presentes nos municípios e que cada uma aparece, pelo menos em sete municípios. As áreas de licitação e contabilidade estão presentes nos programas da prestação de contas em nove deles, sendo, portanto, as mais frequentes. Em segundo lugar está a área de convênios, presente no programa de oito municípios. As demais áreas estão presentes em sete municípios igualmente.

Acerca dos responsáveis pela assinatura dos produtos gerados, identificou-se que somente em Fortaleza, é a equipe e o dirigente do órgão de controle que assinam os produtos gerados, concomitantemente. Em Aquiraz, Maracanaú e Caucaia, somente a equipe assina os produtos. Apenas em Eusébio o coordenador é o único responsável em assinar os produtos da auditoria. Em Pacajus, Guaiúba, Maranguape e Itaitinga, o único responsável em assinar os produtos gerados pelas auditorias é o dirigente do órgão de controle.

Quanto à Participação do Órgão de Controladoria na análise das Contas do Governo Municipal, e sobre qual Produto Gerado nessa análise, o Gráfico 9 apresenta os resultados.

Gráfico 9 – Produtos gerados pelo órgão referente às contas anuais do prefeito.



Fonte: Pesquisa direta (2007).

Verifica-se que quatro foram os municípios que afirmaram não participar da elaboração do relatório anual referente às contas do prefeito. Enquanto outros quatro afirmaram emitir relatórios após a verificação das contas do prefeito. Dois municípios apresentam pareceres após participar do exame das contas do chefe do poder executivo municipal. E nenhum deles emite certificado de auditoria sobre tal atividade.

Procurou-se também identificar qual o nível de legislação que dispõem sobre a presença de Controladorias nas administrações municipais, verificando-se que na maioria dos municípios estudados, são Leis e Decretos. Entretanto, dois municípios não possuem qualquer fundamentação legal que estabeleça sobre o referido órgão em suas administrações.

Ao término da pesquisa de campo e posterior análise dos dados, foi possível definir um perfil básico e preliminar para o Órgão de Controle Interno/Controladoria presente nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, de acordo com os resultados do levantamento realizado nos dez municípios que afirmaram possuir tal

órgão, dentre os treze integrantes da amostra da pesquisa. Para esse perfil, adotou-se o critério de estatística descritiva conhecido por “moda”, visto que, para a estatística, esta significa as informações mais freqüentes em uma observação, assim como explicam lezzi, Hazzan e Degenszajn (2004, p.129), “a moda de um conjunto de valores corresponde ao valor que ocorre mais vezes”.

O perfil ora tratado está representado no Quadro 1, que evidencia as afirmativas que apareceram com maior freqüência nas respostas presentes nos questionários.

Quadro 1 – Perfil do Órgão de Controladoria nos municípios do Estado do Ceará.

DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO: Controladoria Geral
DENOMINAÇÃO DO DIRIGENTE: Controlador Geral
LOCALIZAÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: Integra a estrutura de Secretaria ou Órgão (Gabinete do Prefeito)
NÍVEL HIERÁRQUICO: 2º escalão
ÁREA DE ATUAÇÃO: Controle; Auditoria / Fiscalização; e Contabilidade.
ESPECIFICAÇÃO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA: De Regularidade / Conformidade
DESTINO DOS RELATÓRIOS ELABORADOS: Chefe do Poder Executivo
PRODUTOS GERADOS DAS AUDITORIAS DE GESTÃO: Parecer
ÁREAS PROGRAMÁTICAS: Contabilidade; Licitações; Convênios.
VERIFICAÇÃO <i>IN LOCO</i> : Não
ASSINATURA DOS PRODUTOS GERADOS: Dirigente do órgão de controle
PRODUTOS DOS EXAMES DAS CONTAS DO PREFEITO: Para os que participam: Relatório.
NÍVEL DA LEGISLAÇÃO: Lei

Fonte: Pesquisa direta (2007).

A partir do delineamento do presente perfil, este setor da administração pública deverá ser verificado pelas próprias autoridades a sua atual estrutura e, se preciso for, passar por ajustes organizacionais com o objetivo de sempre buscar o aperfeiçoamento dos trabalhos realizados por este e, conseqüentemente, melhorar a prestação dos serviços governamentais para a sociedade, através de medidas que

favoreçam uma gestão eficiente da coisa pública, além de auxiliar aos próprios gestores em enxergar as falhas existentes em suas administrações e proporcionar um novo modelo de gestão dos recursos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O corrente trabalho utilizou conceitos e classificações sobre os controles existentes no Brasil, assim como a controladoria governamental, especialmente nos municípios. Ao fim foi possível elaborar uma estrutura organizacional para o Órgão de Controladoria dos municípios do Estado do Ceará, através de um perfil delineado com base nos resultados da consolidação das informações coletadas na amostra da pesquisa.

A controladoria justifica-se como alicerce para a administração pública, pois aquela não vai somente auxiliar na execução dos gastos desta, mas sim em todo o processo que é obrigado a transcorrer a administração governamental, desde o planejamento orçamentário até a liquidação e o pagamento das despesas, sem esquecer de verificar a origem das receitas, para que no final se torne possível avaliar os resultados obtidos.

Verificou-se que o Órgão objeto da pesquisa, quando existente nesses municípios, não possui autonomia satisfatória. Embora presente nos municípios como um sistema responsável até mesmo por tarefas que não seriam de sua competência, além de verificar a obediência à legislação, fiscalizar, analisar e auditar as contas dos gestores públicos, ainda não possui autonomia suficiente capaz de cobrar e forçar a qualidade da gestão.

Observou-se ainda que é um órgão, na maioria das vezes, que sofre subordinação direta do chefe do Poder Executivo, visto que em muitas ocasiões encontra-se integrado à própria estrutura da Secretaria de Gabinete do Prefeito, estando este, portanto, com poderes sobre aquele, prevalecendo seus interesses, ao invés de prevalecer o envio e troca de informações diretas para com a coletividade do que efetivamente ocorre nas contas públicas.

Embora verificada a presença de departamentos de controle nas administrações municipais, regidos por leis e/ou decretos, nesses municípios, esses não suprem satisfatoriamente as necessidades da comunidade, visto que são órgãos que se encontram diretamente ligados e dependentes da estrutura de

governo, mais especificamente ao próprio Gabinete do Prefeito, prestando informações primeiramente ao chefe do Poder Executivo municipal e só depois para a sociedade, ou seja, o sistema está inicialmente voltado para dentro da administração, não se preocupando em satisfazer as necessidades informacionais, de interesses externos, oriundos da sociedade.

Entretanto, apesar das exigências legais e do clamor da sociedade por mais transparência na gestão dos recursos públicos, pode-se afirmar que o processo de implantação de órgãos que praticam o controle nas instituições governamentais municipais está apenas iniciando, ensaiando a passos lentos. O que se tem hoje são sugestões de criação de sistemas de controladorias municipais e apenas algumas cidades que criaram tais órgãos para atuar em nome da entidade municipal, auxiliando no controle das contas municipais. A partir da amostra pesquisada, pôde-se constatar que nos municípios do Estado do Ceará poucos têm a controladoria funcionando de forma efetiva em suas administrações, órgão que além de impedir o desvio do erário, pode trazer economia para os cofres públicos, por meio de fiscalizações e melhor gerenciamento dos gastos governamentais locais.

Diante do exposto, sugere-se que as informações colhidas, as análises e os comentários realizados não sejam entendidos como critérios de indução sobre as formas de controle realizadas por todos os municípios do Ceará. Prevalece o interesse que este trabalho sirva, primordialmente, como ponto de partida e de apoio para futuras pesquisas desta natureza abrindo caminho no meio acadêmico ou fora dele para influenciar outros trabalhos.

Nota

Artigo Publicado no 8º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **História da Filosofia**. 6ª. Edição. Lisboa: Presença, 1999. v.1.

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

_____. Lei Complementar n.101, de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 mai. 2000.

_____. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 maio. 1964.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3 ed rev atual. Curitiba: Positivo, 2004.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ce>>. Acesso em: 8 set. 2007.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 8 set. 2007.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ce>>. Acesso em: 8 set. 2007.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 8 set. 2007.

IEZZI, G.; HAZZAN, S.; DEGENSZAJN, D. **Fundamentos de matemática elementar 11: matemática comercial, matemática financeira e estatística descritiva**. 1.ed. São Paulo: Atual, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.



Artigo recebido em 23/04/2010 e aceito para publicação em 11/10/2010.