

A CONTROLADORIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE BARREIRA/CE: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Antonia Marta Nogueira da Silva¹

Luís Miguel Dias Caetano²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar as práticas exercidas pela Controladoria do Município de Barreira/CE em comparação às funções da Controladoria no Setor Público usualmente encontradas na literatura acadêmica. Trata-se de uma pesquisa exploratória, realizada a partir de um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica, além das coletas de dados através da pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Em relação aos resultados da pesquisa, fundamenta-se que o referido objetivo foi atendido uma vez que, compreendeu-se que, a Controladoria executa as atividades referentes à prevenção e combate à corrupção, bem como as atividades de auditoria e fiscalização. O presente estudo se enquadra como um ponto de partida para futuras pesquisas dessa natureza, até mesmo pelo dinamismo do assunto pesquisado, que está em constante evolução e vem ganhando força e incentivo no meio acadêmico, haja vista as grandes contribuições do controle em geral para as organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Palavras-chave: Controladoria. Setor Público. Controladoria Municipal.

ABSTRACT

The present study aims to identify the practices carried out by the Comptrollership of the Municipality of Barreira/CE in comparison to the functions of the Comptrollership in the Public Sector usually found in the academic literature. This is an exploratory research, carried out from a case study with a qualitative approach, using bibliographic research as a procedure, in addition to data collection through documentary research and semi-structured interviews. Regarding the

¹ Discente do Curso de Bacharel em Administração Pública Presencial, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

² Orientador. Docente do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

results of the research, it is based that the said objective was met since, it was understood that, the Controllershship performs activities related to preventing and combating corruption, as well as auditing and inspection activities. The present study is framed as a starting point for future research of this nature, even due to the dynamism of the researched subject, which is in constant evolution and has been gaining strength and encouragement in the academic environment, given the great contributions of control in general to the organizations, whether public or private.

Keywords: Controllershship. Public sector. Municipal Controllershship.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema principal: “A controladoria na gestão pública municipal de Barreira: desafios e tendências”. Como se sabe é de suma importância uma gestão pública municipal trabalhar seu controle interno para que ela possa ter sempre ganhos futuros, tendo o cuidado com o zelo do patrimônio e ao mesmo tempo em que cuida da administração local para que não venha ter sérios prejuízos ao final da gestão.

Este tema tem se tornado cada vez mais relevante na gestão pública contemporânea. Além das exigências constitucionais estabelecidas nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, o controle tem se mostrado importante instrumento de auxílio à gestão na medida em que a sociedade brasileira, diante dos inúmeros escândalos de corrupção, vem clamando por eficiência, eficácia e transparência na utilização dos recursos públicos.

Através de um controle interno eficiente é possível prevenir e detectar falhas e fraudes evitando prejuízos ao erário. Para Cavalcante, Peter e Machado (2013), o controle interno de uma organização atua ao mesmo tempo 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, com vistas a proteger os recursos públicos de desperdícios, abusos, erros, fraudes e irregularidades.

O controle interno pode ser definido como o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pelo administrador público com a finalidade de impedir erros e ineficiências, evidenciando falhas e propondo ações para corrigi-las, de modo que os objetivos das entidades públicas sejam alcançados de forma confiável e concreta (COELHO, 2006. P.26).

Diante dessa conjuntura, no âmbito do controle interno municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, hoje extinto, a fim de estimular o cumprimento dos preceitos constitucionais acerca de controle interno nos Municípios cearenses, publicou a Instrução Normativa nº 01/2017, que regulamentou a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

Dessa maneira, o presente estudo foi direcionado a responder ao seguinte questionamento: “Como ocorre a adequação da controladoria na gestão pública do município de Barreira em relação às normas de estrutura e institucionalização do Órgão Central do Sistema de Controle Interno estabelecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, conforme a Instrução Normativa nº 01/2017?”

O tema “A controladoria na gestão pública municipal de Barreira: desafios e tendências”, foi escolhido a partir de uma experiência de trabalho, durante o ano de 2020, em que foi possível acompanhar a rotina diária das atividades desempenhadas nesta referida controladoria. Durante este período, foi observado o quanto é importante a ação eficiente de uma controladoria, mesmo se tratando, de um pequeno município do Estado do Ceará.

Dentro da Administração Pública o controle é algo essencial para a continuidade e a efetividade dos serviços prestados. Considerando a necessidade de demonstrar boa governança e legalidade à sociedade, o controle da execução em relação ao planejado é uma abordagem coerente para evidenciar a transparência dos gastos públicos.

Nas entidades públicas a eficiência e a eficácia são medidas pela utilização correta dos recursos, pelo cumprimento de sua missão e pelo atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos e da sociedade com qualidade. Segundo Lima (2010, p. 4) “uma gestão com qualidade é uma capacidade para fazer, bem-feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito”.

Diante da crescente exigência da sociedade por uma Administração Pública correta, resolutiva e transparente, é dever da gestão pública prover a efetividade dos serviços públicos disponibilizados à comunidade, cabendo aos órgãos controladores, o desenvolvimento, a execução e o monitoramento dos instrumentos estratégicos da contabilidade além da busca de eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. Essa é uma resposta não só à demanda da sociedade por transparência e prestação de contas, mas também às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/CF). Dessa forma, a Controladoria coopera para o alcance de programas e metas, através de ações eficientes e legais, construindo serviços e condições para o bem-estar da população (SILVA; CARNEIRO; RAMOS, 2015).

De acordo com Slomski (2011), a controladoria é a busca pelo atingimento da excelência em qualquer ente, seja ele público ou privado, é o algo mais, procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade. Já Padoveze (2010) a Controladoria é a utilização da Ciência Contábil em toda a sua plenitude.

Colaborando com esse entendimento, Mosimann et.al. (1993) afirma que a Controladoria pode ser entendida como o conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das ciências da Administração, Economia, Psicologia, Estatística e fundamentalmente

da Contabilidade, que se ocupa da gestão econômica das empresas, com o fim de orientá-las para a eficácia.

Percebemos então, que a controladoria apresenta um amplo campo de atuação dentro de uma organização devido à sua abrangência e multidisciplinaridade. Segundo Melo e Miranda (2008), algumas das principais finalidades da controladoria são: melhorar a credibilidade das informações produzidas pela gestão, assegurar maior grau de eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos, evitar desvios, perdas e desperdícios, proteger o patrimônio contra qualquer risco devido à irregularidade, identificar erros, fraudes e seus responsáveis; garantir o cumprimento das normas técnicas (administrativas e legais), orientar durante reuniões de informações para a tomada de decisões, permitir a padronização de procedimentos e de instrumentos de trabalho e transparência para os cidadãos.

Consideramos o estudo relevante pelo fato de existir uma reivindicação contínua por uma gestão mais efetiva e alinhada aos princípios da Administração Pública. Os órgãos de controle têm papel fundamental nesse contexto, já que são responsáveis em prover diretrizes às instituições públicas. Por isso, conhecer o desempenho dessa instituição pública, bem como as potencialidades da aplicabilidade dos conceitos teóricos é de extrema relevância. (DURIGON; DIEHL, 2013; PELÉIAS *et al*, 2010).

As constatações a serem trazidas por este trabalho, são fundamentais para que, acadêmicos e gestores da área, proponham reflexões sobre o grau de evolução da prática dessa disciplina pelos órgãos controladores. Dessa forma, torna-se possível a identificação do nível de atuação atual e desejada, além dos movimentos necessários para adequação também desses entes, de forma a prover efetivamente os serviços destinados à sociedade. Surge o interesse em avaliar se as práticas das controladorias apresentam o desempenho defendido conceitualmente. O presente trabalho tem como objetivo geral identificar as práticas exercidas pela Controladoria do Município de Barreira/CE em comparação às funções da Controladoria no Setor Público usualmente encontradas na literatura acadêmica. Complementarmente, apresentam-se os seguintes objetivos específicos: (i) observar as funções da controladoria da prefeitura municipal de Barreira/CE descritas no ato de sua criação; (ii) identificar as funções da controladoria exercidas cotidianamente pela prefeitura municipal de Barreira; (iii) comparar os atos exercidos pela controladoria da prefeitura municipal de Barreira/CE, com as funções e objetivos da controladoria governamental descritos na literatura acadêmica.

A estrutura desse estudo, após este breve histórico, segue com a apresentação do referencial teórico. Após vem o terceiro capítulo se destina a apresentar a metodologia e os

fundamentos utilizados pela controladoria governamental que além dessa atribuição de orientar a gestão de recursos, no atingimento de metas e objetivos, naturalmente este órgão será responsável pela coordenação da normatização, prestação de contas e auditoria interna de todos os setores da gestão no processo administrativo. Trabalharemos também o controle interno, controle externo, controle social, funções da controladoria e os objetivos da controladoria.

No quarto e no quinto capítulo se propõem a analisar os dados coletados a fim de apresentar conclusões relacionadas ao problema de pesquisa deste estudo. Trabalharemos a controladoria do Município de Barreira/CE e os resultados e discussões.

CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL

O exercício do controle nos entes públicos exigiu do governo a criação de uma estrutura que possibilitasse a verificação, a mensuração, a avaliação da condução da política pública, para a proteção do patrimônio, configurando-se aqui, a controladoria governamental. Souza et al. (2010) conceitua controladoria governamental, como sendo “um órgão incumbido de comandar o sistema de controle interno, auditoria interna, contabilidade e aperfeiçoar os demais sistemas de controles, objetivando a busca de resultados”.

Complementando, Peixe (2009), afirma que a controladoria governamental serve como órgão de coordenação e controle de cúpula administrativa. É ela que fornece os dados e informações, que planeja e pesquisa, visando sempre mostrar a essa mesma cúpula os pontos de estrangulamento presentes e futuros que põem em perigo ou reduzem a eficiência administrativa.

Além dessa atribuição de orientar a gestão de recursos, no atingimento de metas e objetivos, naturalmente este órgão será responsável pela coordenação da normatização, prestação de contas e auditoria interna de todos os setores da gestão no processo administrativo. Conclui-se então, que a controladoria é a unidade administrativa dentro da entidade pública que, através da ciência contábil e do sistema de informação de controladoria, é responsável pela coordenação da gestão econômica no sistema organizacional.

Nos subtópicos que se seguem, apresentaremos os conceitos de controle interno, controle externo e controle social, discorrendo sobre as funções da controladoria, e para finalizarmos este capítulo, traremos os objetivos da controladoria.

Controle Interno

O controle interno na Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos, e das atividades que lhes são vinculadas. Tal controle

tende a conter a ação dos órgãos no âmbito da competência de cada um, a estimular a própria ação e a mantê-la nos limites da legalidade e dos princípios da boa administração (COSTA 2005, p.41).

Além da própria consciência, bem como normas e regras institucionais, pressões externas exercidas pelos controles externos promovem ações de melhorias dos controles internos. Nobre (2010) traduz o controle interno como a busca de um padrão para o alcance máximo da proteção ao patrimônio público à verificação da conformidade da atuação da Administração Pública. É o controle da administração exercido sobre seus órgãos e decorre do poder de autotutela, encontrando fundamento, em especial, nos princípios da legalidade e da predominância do interesse público.

Wassally (2008, p. 30) salienta que “o Controle interno pode ser compreendido, por um lado, como aquele que tenta garantir que a administração realize uma determinada atividade corretamente e, por outro, que logre determinados resultados”. Do ponto de vista da citada autora, de um lado, vê-se a concepção negativa do controle à medida que se apresenta como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Do outro lado, depara-se com a concepção sob o aspecto positivo, ou seja, o controle como a capacidade de fazer com que as ações de governo alcancem os fins planejados.

Os benefícios do controle interno, influenciado também pelo controle externo, estimulam o maior controle social. Para Evangelista (2010, p.6), “a participação popular como princípio constitucional ocorre, quando o cidadão atua no interesse da coletividade, sem um interesse individual imediato, visando superar alguma situação pelas vias administrativas ou judiciais”.

Controle Externo

A Constituição Federal de 1988, no art. 70, dispõe que:

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1997), controle externo é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores, dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. Para Lima (2007), o objeto do controle

externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos, nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos.

Neste mesmo sentido, Lima (2013), define como controle externo, a atividade realizada por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado e que visa comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Segundo Pardini (2004), Controle Externo sobre as atividades da administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é entendido como controle externo o que o legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais poderes, sobretudo do poder executivo. Aliás, tal definição pode ser considerada, por excelência, como controle externo.

O objetivo do controle externo, ainda de acordo com Lima (2013) são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos. O controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

Controle Social

Além dos órgãos de controle externo e interno, o controle também pode ser exercido diretamente pela sociedade civil. Infere-se uma tendência crescente no chamado ‘controle social’, atitudes e ações da população que buscam averiguar, verificar, mensurar, avaliar a política pública que dá publicidade dos atos dos gestores públicos no exercício de suas atribuições ou funções.

Junior (2004) afirma que a interação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado.

Todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes. Assim, os agentes políticos são representantes que exercem um poder que é de titularidade do povo. Também os servidores públicos recebem poderes que devem ser exercidos tendo em vista a consecução de interesses coletivos.

O controle popular ou social é decorrência do primado da democracia. Segundo expõe Salgado (2005, p. 9) em seu estudo, a noção de democracia como fundamento do poder

“é um dos pilares do Estado contemporâneo, ao lado da ideia de limitação do poder pelo Direito e da força normativa da Constituição como parâmetro de aferição para as demais regras jurídicas e para o agir do Poder Público”.

A participação popular, aqui compreendida como controle social, pode ser descrita como o controle que o cidadão exerce, perante a Administração Pública, com o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade. Evangelista (2010) destaca ainda que, sem informação ou sem o correto uso das informações que os governantes disponibilizam ou sem a organização da sociedade, o campo das ações públicas torna-se fértil à proliferação de ações de corrupção e dos desmandos na utilização dos recursos públicos, que são cada vez mais escassos em relação às necessidades da sociedade.

O controle social poderá ser exercido de duas formas: direta e indireta. A forma direta representa a atuação do cidadão ou grupo social sem a participação ou intermédio de órgão ou entidade pública, que atuaria como um “canal” entre a população e os governantes. A forma indireta representa a participação do povo por meio de mecanismos ou instituições colocadas à sua disposição. Aqui, o controle é feito por intermédio de organizações. Um exemplo de controle social indireto são os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, criados para acompanhar a execução dos recursos federais repassados ao município.

Além do efetivo controle feito pela opinião pública, que acaba exercendo pressão no governo, há órgãos que possuem atribuições específicas para receber reclamações, como as ouvidorias, e mecanismos de participação ou influência do povo na condução dos assuntos políticos, como, por exemplo: a ação popular; as consultas públicas, as audiências públicas, o plebiscito e o referendo.

Funções da Controladoria

Suzart, Marcelino e Rocha (2011) afirmam que as controladorias, públicas ou privadas, devem possuir em suas funções a definição de estratégias, a elaboração do orçamento e de um planejamento, considerando a implantação de modelos de decisão, gestão e gerenciamento da informação. Desta forma, deve-se investigar se as controladorias públicas estão desempenhando um papel estratégico com a preocupação da geração de informação para a tomada de decisão (BARRETO; BARRETO; BARRETO, 2012).

Para Catelli (2013), as funções da controladoria são executadas com o propósito de atingir os objetivos da organização. Segundo ele, pode-se definir que essas funções são: (i) subsidiar o processo de gestão, (ii) apoiar a avaliação de desempenho e de resultados, tanto das

diversas áreas como dos gestores, (iii) apoiar a avaliação de resultado econômico e de desempenho dos serviços, além de incluir o estudo e o estabelecimento de padronização para os processos, (iv) gerir sistemas de informações, através da organização e padronização do conjunto de informações e também da construção de modelos de decisão, (v) atender agentes externos, ou seja, apoiar a alta administração nas relações com outras organizações, além de analisar impactos de legislação para a entidade.

Padoveze (2012) ressalta a importância do *controller* (dirigente da Controladoria), como apoio da alta administração na busca da melhor tomada de decisão em questões estratégicas. Colaborando com esse raciocínio, Horngreen (1985) considera que as funções exercidas pelo *controller*/Controladoria são: Planejamento e controle; Elaboração de relatórios internos e externos; Avaliação e consultoria; Gestão tributária; Proteção dos ativos e Avaliação econômica.

Conforme Oliveira (2010), a aplicação da controladoria no setor público está relacionada à assessoria, ao controle operacional e econômico, e à otimização. A assessoria refere-se ao apoio ao gestor público na tomada de decisão e condução das atividades; o controle operacional e econômico se dá por meio de fiscalização de órgãos, aplicação de recursos públicos, prevenção de corrupção, falhas, irregularidades e controle gerencial na forma de acompanhamento e avaliação; e a otimização diz respeito a melhorar a utilização dos recursos públicos, por meio dos termos de economicidade, eficiência, eficácia, maximização do desempenho e resultado.

Neste sentido, Suzart et al. (2011, p.46), definem:

1. Função Contábil: Acompanhar/fiscalizar a gestão contábil, financeira e orçamentária; elaborar demonstrações contábeis, elaborar e manter atualizado o plano de contas do ente federado e gerenciar a contabilidade do ente federado.
2. Função Gerencial-estratégica: Acompanhar/fiscalizar a gestão administrativa/operacional; avaliar resultados de planos, de orçamentos e de programas públicos; propor medidas para racionalizar o uso dos recursos públicos.
3. Função Tributária: Supervisionar a arrecadação e a despesa do ente federado.
4. Função Proteção e controle dos ativos: Acompanhar/fiscalizar a gestão patrimonial.
5. Função de Controle Interno: Apoiar os órgãos de controle externo; Planejar, coordenar e executar funções de controle interno; Planejar, coordenar e executar funções de corregedoria; Planejar, coordenar e executar funções de ouvidoria e zelar pela observância dos princípios de administração pública.
6. Função de Gestão de riscos: avaliar a execução dos contratos de gestão e prevenir e combater a corrupção.

Desta forma, verifica-se que a controladoria tem ocupado grande espaço seja como área de conhecimento, seja como unidade administrativa. Suas funções, estão presentes em todas as áreas de atuação de uma organização, seja ela privada ou pública.

Objetivos da Controladoria

A controladoria no setor público tem três objetivos básicos: (i) Promoção do controle social que pode ser definido como o acompanhamento e a fiscalização dos gastos públicos pelo cidadão, através de ferramentas e informações fornecidas pela Controladoria; (ii) apoiar e orientar os gestores de recursos públicos; (iii) fornecimento de informações estratégicas quanto da aplicação dos recursos.

Segundo Oliveira, (2015) para ser considerada eficiente e eficaz a controladoria deve estar capacitada a: organizar reportar dados e informações relevantes aos tomadores de decisões, manter um monitoramento sobre os controles das atividades e do desempenho de outros departamentos em caráter permanente e exercer influência o suficiente para influenciar as decisões dos gestores. O estudo e a prática das funções de planejamento, controle, registro e divulgação dos fenômenos decorrentes da administração econômico-financeira das organizações é considerado como principal objeto da controladoria.

A controladoria aplicada no setor público tem como foco as coordenações, controle por departamentalização, planejamento, análise e estruturação de pesquisas para aplicar, tendo a função de controlar os sistemas internos governamentais.

CONTROLADORIA DO MUNICÍPIO DE BARREIRA/CE

O controle no campo administrativo dá-se pelo controle interno da Prefeitura Municipal, instalado desde o ano de 2017 com a criação da Controladoria Geral do Município (CGU), que segundo Cruz (2012, p. 91) “pode dedicar-se a aspectos formais e focar a legalidade protegendo os gestores diante de exigências do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, como órgãos legitimados no exercício do controle externo”; no campo legislativo, dá-se pela câmara dos vereadores auxiliados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgãos conforme acima citados, legitimados no exercício do controle externo; no campo social, os cidadãos têm acesso às informações através do Portal da Prefeitura e do Portal da Transparência, acontecendo o controle social através da ouvidoria que é o canal de comunicação em que a população pode reclamar, denunciar, elogiar, dar sugestões, etc. dialogando com o poder público. Além do portal da Prefeitura, a Ouvidoria do TCE-CE também se apresenta como uma ferramenta de interação com a sociedade, contribuindo com a participação social; e no campo Judiciário, o controle se dar através da procuradoria geral do município, que tem como algumas de suas competências:

Assessorar o chefe do Poder Executivo Municipal na elaboração dos atos do Executivo como desapropriação, alienação, aquisição de bens móveis, além de analisar a constitucionalidade dos atos e dos contratos, convênios e da própria legislação municipal, promover e coordenar a elaboração de pareceres, minutas anteprojetos de leis, decretos, portarias, e outros atos administrativos. (GOVERNO MUNICIPAL DE BARREIRA-LEI Nº 575/2017, ART. 8º).

METODOLOGIA

Inicialmente, realizou-se a leitura de trabalhos acadêmicos sobre a controladoria em gestões públicas municipais. Utilizaram-se como palavras-chave para a pesquisa os termos: “Controladoria”, “Funções da controladoria”, “Controladoria na Administração Pública” e “A controladoria na gestão pública municipal”, buscando selecionar trabalhos acadêmicos que abordassem em seu estudo, experiências e impactos da controladoria na gestão pública no âmbito municipal.

O intuito deste artigo é identificar as práticas exercidas pela controladoria do Município de Barreira/CE em comparação às funções da controladoria no setor público usualmente encontradas na literatura acadêmica. Para isso, o nosso trabalho foi fundamentado em uma pesquisa exploratória, realizada a partir de um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Gil (2008, p. 27), a pesquisa exploratória tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais preciso”. Unido ao estudo de caso, a pesquisa exploratória possibilita uma aproximação com determinado fato, além de uma flexibilidade recomendável nas fases iniciais de investigação.

Enquanto sua abordagem a pesquisa é qualitativa e pode ser combinada as estratégias da pesquisa bibliográfica Birochi (2015), pois a pesquisa qualitativa possibilita que o pesquisador se insira em uma determinada realidade/situação/atividade. (DENZIN; LINCOLN, 1994, apud BIROCHI, 2015). Sendo assim, a pesquisa bibliográfica vem para fundamentar teoricamente a produção científica e que segundo Fachin (1993) ela conduz o leitor a um conjunto de saberes a partir de determinado assunto e produção.

A pesquisa documental possui muitas semelhanças com a pesquisa bibliográfica, Gil (2008) aponta que a única diferença que existe entre ambas é a natureza das fontes, pois “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.” (GIL, 2008, p. 51). Gil (2008) ainda aponta que, “como fonte de coleta de dados podem ser considerados,

fotografias, dados estatísticos, entre outros, mas para nós, a fonte das pesquisas documentais são registros institucionais inscritos fornecidos por instituições governamentais.”

Para este estudo, o principal documento analisado foi a LEI Nº 575/2017, que dispõe sobre reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Barreira/CE, criando a Controladoria Geral do Município e suas atribuições.

No que concerne as entrevistas, com o intuito de torná-las mais abrangentes, utilizou-se o modelo de entrevista semiestruturada. Lima (1999) afirma que a entrevista semiestruturada na qual o informante tem a possibilidade de apresentar sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador, ao mesmo tempo que permite respostas livre e espontâneas do informante, valorizando a atuação do entrevistador.

A entrevista como coleta de dados vem para verificar as vivências no ambiente da controladoria, assim como as rotinas diárias do setor. Enquanto Marconi e Lakatos (2010) explicitam que a entrevista se trata de uma conversa entre duas pessoas e tem por objetivo compreender determinado fenômeno vivido pelo interlocutor, Selltiz et al. (1967, p. 273, apud GIL, 2008) aponta que a técnica de coleta de dados a partir de uma entrevista possibilita compreender as crenças do entrevistado, assim como, o que sentem, desejam, fazem, entre outros. Esta pesquisa terá como guia um roteiro para orientar as questões que devem ser levantadas, tornando esta semiestruturada, possibilitando diálogo entre as partes e o surgimento de novas questões.

Desse modo, com o objetivo de auxiliar os assuntos que foram abordados no decorrer das entrevistas, utilizaram-se os seguintes pontos principais:

- Criação legal e normativa da controladoria municipal;
- Principais funções e atribuições da Controladoria Municipal de Barreira/CE;
- Profissionais que atuam no setor de controladoria de Barreira;
- Os impactos da controladoria na gestão pública municipal.

Foram realizadas 4 (quatro) entrevistas, 1 (uma) com cada profissional que atua na Controladoria Geral do Município de Barreira/CE. Todas as entrevistas foram realizadas de forma presencial e aconteceram na sede da Prefeitura, local onde também se encontra a sede da controladoria. Deve-se ainda ressaltar que, utilizou-se de algumas plataformas digitais para agendar as entrevistas. As entrevistas foram realizadas durante a primeira semana do mês de novembro do ano 2022. Foram entrevistados 3 (três) agentes administrativos que atuam na controladoria municipal e o controlador geral, que possui um vínculo de cargo comissionado,

também denominado cargo de confiança, sendo este, nomeado diretamente pelo chefe do poder executivo municipal.

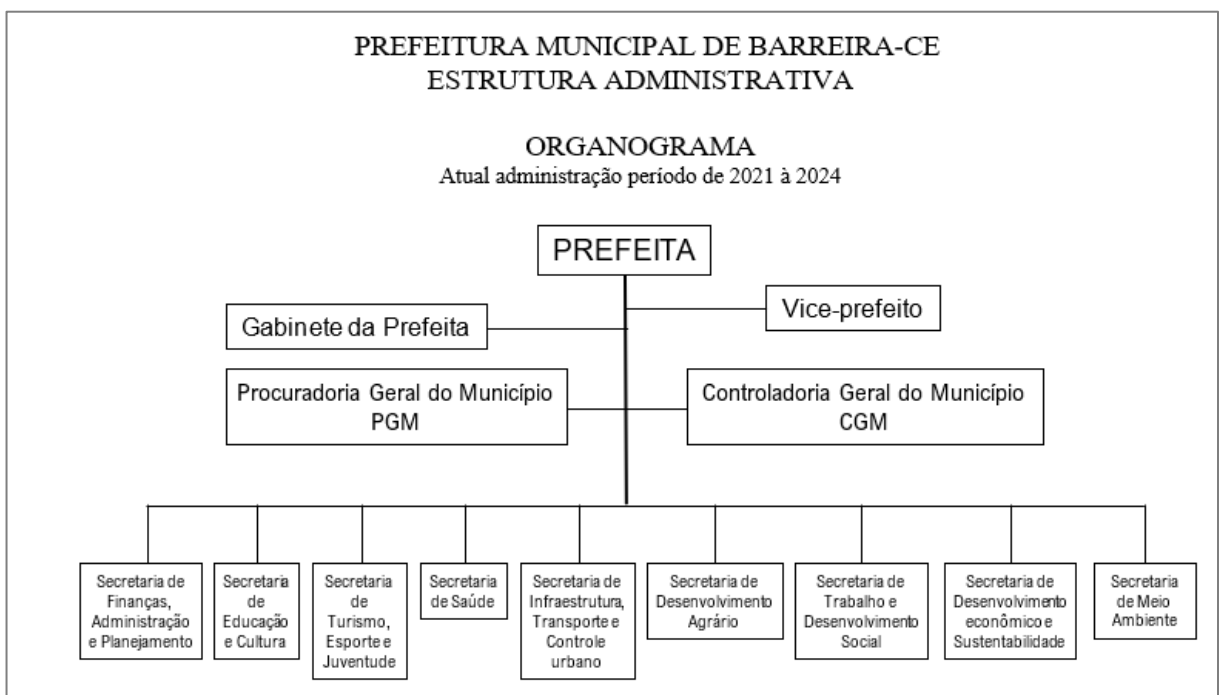
Para finalizar, ressalta-se ainda que, este trabalho foi fundamentado em uma pesquisa exploratória, realizada a partir de um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica, além das coletas de dados através da pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

Ambiente da Pesquisa

Barreira é um município brasileiro do estado do Ceará, localizado na microrregião do Maciço de Baturité, mesorregião do Norte cearense. Possui uma área territorial estimada de 245.805 km² segundo dados do IBGE, limitando-se ao Norte com o Município de Pacajus, ao Sul com o Município de Aracoiaba, a Oeste com os Municípios de Acarape e Redenção, e ao Leste com os Municípios de Chorozinho e Ocara.

O acesso à capital do Estado se dá pela BR 116, em um percurso de 87 Km, e pela CE 354 em um percurso de 73Km. De acordo com o censo de 2022, atualmente, a população estimada é de 22.391 habitantes. Dumontt (2016) ressalta que a economia do Município é fundada basicamente na agricultura e na cajucultura, sendo esta última, a fonte econômica mais expressiva do Município.

A estrutura administrativa da prefeitura Municipal de Barreira está representada pelo organograma a seguir.



Fonte: Elaborada pelo autor (2023)

A Prefeitura Municipal de Barreira tem sua Estrutura Administrativa aprovada pelas Leis municipais nº: 550/2015, 575/2017, 602/2019 e 626/2020 que compõem todas as secretarias e demais órgãos que fazem parte do paço municipal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No tocante à criação legal e normativa da Controladoria, esta encontra-se formalizada no âmbito do Poder Executivo e Legislativo Municipal sob a Lei nº: 575/2017, que dispõe sobre a reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal e dá outras providências. Em seu artigo 1º, a Controladoria é classificada como um órgão auxiliar de assessoramento direto. Quanto as competências da controladoria, a referida Lei deixa claro que:

Art. 9º - À Controladoria Geral do Município compete assegurar ao Poder Executivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos e a avaliação dos resultados obtidos pela administração (LEI, 2017, p. 6).

Verificou-se que a Controladoria Geral do Município ocupa uma posição hierárquica que está vinculada diretamente ao chefe do poder executivo (prefeito). Constatou-se também, que a Prefeitura Municipal possui em sua estrutura, o cargo específico de Controlador Geral, porém este cargo não é efetivo de provimento por concurso público exclusivo para a área da Controladoria/Auditoria. Trata-se, como já informado anteriormente, de um cargo comissionado, de acordo com a Lei nº: 575/2017, em seu artigo 3º, onde expressa que os órgãos da Administração Direta Municipal terão por dirigentes, ocupantes de Funções Comissionadas, livremente providas e desprovidas pelo Prefeito Municipal.

No que se refere às atividades de controle interno, foi informado que as atividades de controle interno são realizadas pelos servidores lotados na Controladoria Municipal.

A Controladoria Geral do Município de Barreira conta com um total de 4 funcionários, incluindo aqui o controlador geral. Destes, apenas 1 funcionário é efetivo (concurado), os outros 3 são comissionados. Quanto à escolaridade, 2 possuem nível superior, 1 com nível médio e 1 com ensino fundamental. Entre os 4 funcionários, existe um que está lotado na Controladoria, mas que acumula outras atribuições, em outro setor da Administração Pública Municipal.

No que concerne à estrutura física, a unidade de controle conta com 1 (uma) pequena sala com seus equipamentos, acessórios e utensílios (computadores, impressoras, acesso à internet, birôs, arquivos, etc).

No que se refere ao funcionamento, foi informado que a mesma dispõe de orçamento próprio. Também dispõe de um sistema informatizado para comunicação do

resultado de suas auditorias e para o envio e monitoramento de suas recomendações. Vale ressaltar que, no âmbito municipal, a Lei nº: 575/2017 é a única fonte normativa, que disciplina o funcionamento, a estrutura e as competências da Controladoria, pois não existem resoluções, regimento interno, normas técnicas, manuais de procedimentos ou outros atos normativos.

Foi afirmado que a Controladoria executa as atividades referentes à prevenção e combate à corrupção, bem como as atividades de auditoria e fiscalização. Vale ressaltar que ainda constavam mais duas atividades, ouvidoria e corregedoria, e estas não foram pontuadas pelos entrevistados. Segundo o levantamento realizado, no setor da ouvidoria está diretamente vinculado ao gabinete do prefeito e quanto à corregedoria, não foi obtida nenhuma informação.

É importante registrarmos aqui que as ouvidorias possibilitam aos cidadãos, o direito de participar na Administração Pública direta e indireta, estabelecido no § 3º do art.37 da Constituição, especialmente no que se refere ao acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; apresentação de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral ou de denúncias do exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública. Com a ajuda dos cidadãos para sinalizar irregularidades e denunciar os serviços mal prestados, a prefeitura tem a capacidade de analisar quais ações de fiscalização são necessárias para corrigir os problemas citados pela população.

Cunha (2003) destaca que os meios de controle social têm como base a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais abrangente. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, sugerir ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Faz-se necessário enfatizar que, o controle social é a participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

Quanto à Corregedoria, esta é um órgão de controle interno de apuração e correção de irregularidades administrativas dando suporte também à Ouvidoria e Controladoria. O objetivo principal da Corregedoria é estabelecer e resguardar a integridade dos atos públicos municipais, difundindo a ética na gestão pública e estimulando a efetiva transparência.

No que concerne ao funcionamento da controladoria, foi afirmado pelos entrevistados que a mesma tem planejamento anual de atividades, sendo este produzido pela própria controladoria, é ela que também realiza o monitoramento permanente das recomendações que faz em seus relatórios de auditoria. E quando indagados sobre quais atribuições são praticadas pela controladoria, os respondentes, tendo quatro opções, pontuaram

apenas duas: “Analisar representação contra irregularidade em processo licitatório ou contrato” e “Fiscalizar o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Deixando em branco as opções “Emitir parecer sobre atos de admissão e aposentadoria de servidor” e “Fiscaliza e informa ao prefeito os limites legais com despesa de pessoal”.

Em atenção à Lei de Acesso à Informação, a controladoria disponibiliza, via Portal da Transparência, as informações sobre: sua gestão orçamentária e financeira, suas licitações e contratos, seus processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, os convênios e instrumentos congêneres que celebra, as tomadas de contas especiais instauradas, os programas e ações governamentais de sua responsabilidade, abrangendo metas, indicadores e resultados, os relatórios de todas as auditorias e fiscalizações que realiza, e por fim, os recursos humanos que integram o sistema de controle interno.

Dando continuidade, foi admitido pelos entrevistados que, a controladoria atua no monitoramento dos pedidos de acesso à informação. Mas, não realiza ações de capacitação e orientação para os agentes do município, muito menos para a sociedade civil, em relação a temas de interesse do controle. Fato esse bastante preocupante, pois com tamanha responsabilidade, os servidores que compõem a controladoria, sobretudo o controlador municipal e sua equipe mais próxima, devem ser profissionais altamente eficientes, com grande clareza de suas competências e isso requer constantes capacitações e treinamentos.

Ainda, foi repassado que a controladoria participa formalmente de ações de controle com outros órgãos como o Tribunal de Contas do Estado ou o Ministério Público. Que não realiza ações de estímulo ao controle social, mas que viabiliza canal de comunicação para a veiculação de denúncias por parte da sociedade, que também analisa rotineiramente os controles de riscos criados pelos gestores e que comunica internamente os resultados de seu trabalho através de relatórios e comunicados internos.

Foi afirmado que a controladoria instituiu Código de Ética para a atuação de seus servidores, e que a mesma dissemina padrões éticos para os servidores do município, abordando temas como conflito de interesses, nepotismo etc., e que a mesma também participa da Comissão de Ética do Município. Destaca-se aqui, a importância de se ter leis e normas que estabeleçam um padrão, possível para mensurar a atuação do servidor ou de qualquer indivíduo envolvido na prestação do serviço público. A conduta dos agentes públicos deve ser guiada pelo comportamento ético, observando os princípios que norteiam a Administração Pública, os quais deve-se destacar: legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência e

eficiência. Tais valores regem a conduta profissional e também norteiam o convívio em sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou compreender quais são as atividades e como estão sendo levados a cabo pela Controladoria do Município de Barreira/CE quando se compara com as funções da Controladoria no Setor Público. Por conta desta situação tornou-se pertinente pesquisar sobre a Controladoria na Gestão Pública Municipal de Barreira. Recorda-se que objetivo geral deste estudo busca identificar as práticas exercidas pela controladoria do Município de Barreira/CE em comparação às funções da controladoria no setor público usualmente encontradas na literatura acadêmica. Fundamenta-se que o referido objetivo foi atendido uma vez que, compreendeu-se que, a controladoria executa as atividades referentes à prevenção e combate à corrupção, bem como as atividades de auditoria e fiscalização. Vale ressaltar que ainda constavam mais duas atividades, ouvidoria e corregedoria, e estas não foram pontuadas pelas pessoas entrevistadas.

O primeiro objetivo específico procurou observar as funções da controladoria da prefeitura municipal de Barreira/CE descritas no ato de sua criação. As funções descritas são assegurar ao Poder Executivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos e a avaliação dos resultados obtidos pela administração.

O segundo buscou identificar as funções da controladoria exercidas cotidianamente pela Prefeitura Municipal de Barreira, com a realização do estudo, conseguiu-se observar que, algumas das funções descritas no seu ato de criação, estão sendo realizadas parcialmente, como por exemplo as funções de ouvidoria e de corregedoria.

O terceiro objetivo procurou-se comparar os atos exercidos pela controladoria da Prefeitura Municipal de Barreira/CE, com as funções e objetivos da controladoria governamental descritos na literatura acadêmica. Pode-se entender que a maioria dos atos exercidos pela referida controladoria, estão de acordo com as funções e objetivos da controladoria governamental. Porém, existem ainda algumas lacunas deixadas pela Controladoria Municipal de Barreira, que causam um certo distanciamento. Além das duas funções parcialmente não exercidas, de ouvidoria e controladoria, podemos citar os seguintes pontos: os servidores da controladoria de Barreira são nomeados diretamente pelo prefeito, fato esse que pode interferir na devida autonomia do controlador e sua equipe; não dispõe de outros instrumentos legais, apenas da Lei de criação; não emite parecer sobre os atos de admissão e

aposentadoria de servidor; não fiscaliza o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; não realiza ações de capacitação e orientação para seus servidores e sociedade civil.

Importa dizer que, diante da metodologia utilizada, verificou-se que teve algumas limitações na coleta dos dados, recordando que para este estudo aplicou-se a pesquisa exploratória, realizada a partir de um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica, além das coletas de dados através da pesquisa documental.

Por fim, o presente estudo se enquadra como um ponto de partida para futuras pesquisas dessa natureza, até mesmo pelo dinamismo do assunto pesquisado, que está em constante evolução e vem ganhando força e incentivo no meio acadêmico, haja vista as grandes contribuições do controle em geral para as organizações, sejam elas públicas ou privadas.

REFERÊNCIAS

BARRETO, J. M. P. ; BARRETO, E. F. :BARRETO, M. da G. P. Análise preliminar da controladoria da cidade de Salvador. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, UNEB, Salvador, v. 2, n. 1, p. 21-38, jan-abr/2012.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2015.

BRASIL, Congresso Nacional (2000). **Lei Complementar, nº 101, 4 maio 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24 p., maio 2000a.

BRASIL. **República Federativa do Brasil. Constituição Federal de 1988. § 3º do art.37 da Constituição Federal de 1988**. Brasília – DF. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAVALCANTE, Danival Sousa; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de Fortaleza. **ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 4, n. 1, p. 24-43, 2013.

COELHO, E. R. C. **A controladoria governamental e o controle da aplicação de recursos públicos**: um modelo de acompanhamento da execução orçamentária da despesa no município de Fortaleza. 2006. 140 p. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

COSTA, Luiz Bernardo Dias da. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Curitiba, 2005. Dissertação (mestrado em educação) – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

- CUNHA, S. S. **O Controle Social e seus Instrumentos**. Salvador, 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage, 1994. p. 105-117.
- DUMONTT, Cacá. **Município de Barreira: História, Memória e Oralidade (1901/2016)**. Unilab. Redenção-CE. 2016.
- DURIGON, A. R.; DIEHL, C. A. **Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no congresso USP de controladoria e contabilidade – período de 2001 a 2011**. *Revista Contabilidade Vista & Revista*. v.24, n.2, p.91-109, abr-jun 2013.
- EVANGELISTA, L. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Brasília, DF, 2010. 6 p.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.
- HORNGREN, Charles T. **Introdução à Contabilidade Gerencial**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 6 ed. 2008.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- LIMA, Maria Alice Dias da Silva; ALMEIDA, Maria Cecília Puntel de; LIMA, Cristiane Cauduro. A utilização da observação participante e da entrevista semi-estruturada na pesquisa de enfermagem. *Revista gaúcha de enfermagem*. Porto Alegre. Vol. 20, n. especial (1999), p. 130-142, 1999.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública: A trajetória e a estratégia do Gespública**. 1º reimp. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MELO, M. G. P; MIRANDA, A. C. C. de. **Vantagens da tramitação eletrônica para o controle interno: O caso da ALEPE**. Recife, 2008.

MOSIMANN, Clara Pllegrinello et.al. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1993.

NOBRE, Leni Lúcia Leal. **Análise dos julgamentos do Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará**: um olhar sobre a prestação de Contas dos Sistemas Municipais de Saúde. 2010. Tese (Doutorado em Serviços de Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. **Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Luís Martins de et al. **Controladoria Estratégica**: Textos e casos práticos com solução. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PADOVEZE, Clovis Luís. **Controladoria Básica**. 2.ed. São Paulo: Engagé Learning, 2010. Prefeitura Municipal de Barreira. **Controladoria Geral do Município**. Barreira-CE, 2021/2022.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas: controladoria governamental: em busca do atendimento da lei de responsabilidade fiscal**. Curitiba: Juruá, 2019.

Prefeitura Municipal de Barreira. Lei nº: 575/2017. **Artigo 9º da Lei nº 575, de 31 de janeiro de 2017**. 2017. Disponível em: <https://barreira.ce.gov.br/arquivos/55/LEIS_575_2017_0000001.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos da construção de um projeto democrático brasileiro. Curitiba: Dissertação/URPR, 2005. p. 9.

SILVA; N. R.; CARNEIRO, A. F.; RAMOS, E. G. **Controladoria no setor público: uma comparação entre as leis de criação em quatro dos maiores municípios de Rondônia e a literatura**. Revista Evidenciação Contábil & Finanças. v.3, n.2, p. 73-87, maio-ago 2015.

Suzart, J. A. S., Marcelino, C. V., & da Rocha, J. S. (2011). **As Instituições Brasileiras de Controladoria Pública—Teoria versus Prática**. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(1).

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1. ed.4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.

WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes. **Controles internos no setor público**: um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. 2008.