

## **ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA (CGM)**

### **RESUMO**

A Controladoria Geral do Município de Fortaleza (CGM) é o órgão de controle interno do Município de Fortaleza, considerado órgão de *staff*, instituído pela Lei nº 8.608/2001. A CGM visa promover a correta aplicação dos recursos públicos, aprimorando transparência e qualidade dos serviços, bem como disseminação de atividades que possibilitem orientação e correção de possíveis equívocos ou falhas na Administração Pública. Neste cenário, o objetivo deste estudo é analisar as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral de Fortaleza. A metodologia tem abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, utilizando estudo de caso e meios bibliográficos e documentais. Para obtenção dos dados, foram realizadas entrevistas com a Coordenadora de Auditoria e o Auditor da CGM. Verificou-se, dentre as atividades desenvolvidas pela CGM em 2011, a existência de auditorias nas áreas de Material e Patrimônio, Contratos e Convênios, Financeira e Pessoal. Concluiu-se que as atividades são compatíveis com as normas e instrumentos jurídicos e bem próximas da doutrina sobre a Controladoria Governamental, sendo atuação mais centrada nas atividades de auditorias, embora desenvolva, tangencialmente, atividades de Planejamento e Orçamento, Contabilidade e Ouvidoria, além da capacitação dos servidores, visando otimizar os resultados.

**Palavras-Chaves:** Controladoria Governamental. Controle Interno. Gestão Pública.

**Área Temática:** Tema Livre

## 1 INTRODUÇÃO

A Controladoria Geral do Município de Fortaleza (CGM) foi instituída pela Lei n° 8.608/2001, tendo definidas suas competências no art. 21 da referida Lei e estruturada organizacional pelo Decreto n° 11.271/2001, atuando como órgão máximo de Controle Interno municipal.

A CGM de Fortaleza visa promover a correta aplicação dos recursos e aprimorar a transparência das ações do governo e a qualidade dos serviços prestados. Diante disso, as informações obtidas pela Controladoria Geral do Município são de suma importância não só para gestores, diretores, investidores, credores, servidores, mas também para o público em geral, já que proporcionam uma abordagem direta dos procedimentos executados pelo gestor da entidade, mostrando sob a ótica financeira, orçamentária e patrimonial, a oportunidade das operações realizadas.

Desta forma, as atividades de Controladoria Governamental visam a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos em conformidade com as normas, legislações e procedimentos de controle na Administração Pública. Controladoria, no setor público é um instrumento que viabiliza a vigilância e o entendimento das atividades executadas pela Administração Pública não só aos gestores dos órgãos que compõe o governo, mas também por todos os usuários diretos e indiretos do patrimônio público.

Ressalta-se então que a Controladoria Governamental realiza papel de apoio à gestão, já que tem parâmetros multidisciplinares e oferece dados estratégicos para a tomada de decisão dos gestores. Destaca-se que a Controladoria Governamental deve proporcionar à população, transparência e controle dos atos públicos, já que mostra a aplicabilidade do dinheiro público e estabelece atos corretivos e preventivos quanto ao cumprimento das normas e princípios estabelecidos em lei.

Desta forma, a CGM contribui para priorização da transparência das contas públicas, fazendo amparar o interesse público em detrimento do privado, além de cumprir com a obrigatoriedade de elaboração dos procedimentos estabelecidos legalmente para que o gestor público acompanhe o princípio da moralidade e ética em todas as atividades desempenhadas.

Neste contexto, a CGM de Fortaleza exerce suas atividades em consonância com as estratégias da gestão municipal, restando, após dez anos da sua implantação, pesquisar uma resposta para o seguinte questionamento: Quais atividades são desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza, tendo em vista os aspectos teóricos e normativos que orientam o assunto?

Diante da problemática, apresentam-se os pressupostos que alicerçam esta pesquisa: (1) As atividades desenvolvidas pela CGM de Fortaleza englobam os aspectos da doutrina sobre controladoria no Setor Público; (2) A Controladoria Geral de Fortaleza auxilia a Prefeitura Municipal na gestão administrativa, atentando para os aspectos normativos inerentes à gestão pública.

Neste cenário, o objetivo geral deste trabalho é analisar as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral de Fortaleza. Para tanto foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (1) Identificar as atividades desenvolvidas pela CGM de Fortaleza; (2) Verificar o planejamento para a execução das atividades de controladoria na gestão municipal; (3) Investigar o papel da Controladoria Geral no processo de Controle Interno no âmbito do Município de Fortaleza.

Consoante objetivo da pesquisa, esta caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, sendo desenvolvido uma estudos no âmbito da Controladoria Geral do Município de Fortaleza. Também foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, além da realização de entrevista com o auditor e a coordenadora de auditoria do respectivo Órgão.

O trabalho foi estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção aborda o tema Controle na Administração Pública, realizando uma abordagem específica sobre tipos de controle e controladoria. A terceira seção trata da metodologia, apresentando a Controladoria Geral do Município de Fortaleza como ambiente do estudo; já a quarta seção, apresenta uma análise das atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza, e, por fim, a quinta seção contempla as principais conclusões do estudo.

## **2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Controle abrange todos os atos da administração, ou seja, não é centralizado. Neste âmbito estão inseridos os simples atos rotineiros, as auditorias, as consultorias jurídicas, todos no intuito de preservar a integridade do patrimônio.

Para Martins (2003), controlar significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar atitude para sua correção. Controle é o conjunto de métodos e ferramentas que os membros de uma organização usam para mantê-la na trajetória para alcançar suas metas. Ressalta-se que o controle por tarefa é apropriado na situação em que existam exigências para seguir regras ou procedimentos específicos para proteger a segurança do bem e das vontades (ATKINSON et al, 2000).

Desta forma, a legislação e a doutrina pregam considerações rígidas a respeito de controle, enfatizando principalmente o controle público, sob a pena de severas sanções, devendo obedecer a eficiência e a transparência através do controle da gestão pública.

A fundamentação do controle, prevista na Lei nº 4.320/64, artigo 75, no qual define o planejamento para os gastos públicos serem controlados no âmbito público através da: I – legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; e II – fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos.

Outra norma também importante é a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101/2000, que discute sobre responsabilidade e compromisso dos gestores na gestão fiscal, contribuindo para o controle das finanças públicas.

Cabe destacar ainda as formas de controle (interno e externo), no qual a Constituição Federal (1988), artigo 70, enfatiza-se como princípio constitucional, ressaltando que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Pinho (2011) expõe que, no âmbito Governamental o controle é um princípio constitucional, que é exercido no âmbito de cada Poder (interno) ou por instâncias externas ao Poder sob ação do controle (externo). A lei define que é de responsabilidade do Poder Executivo o Controle Interno, enquanto o Controle Externo é de responsabilidade do Legislativo. Esta Lei abrange todos os atos da Administração, sem exceção, quer se trate da receita ou despesa. Em seguida, faz o controle recair sobre cada agente da Administração, individualmente

O Controle Interno é desenvolvido para alcançar os fins da organização através da eficiência e eficácia, além de confrontar objetivos de desempenho com resultados alcançados com a consonância da legislação vigente.

No âmbito público, Peter e Machado (2003) compartilham a idéia que o controle interno é a prevenção e correção de erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da Administração Pública. Os controles internos implementados em uma organização devem ter

caráter preventivo e estarem voltados para correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Resolução nº 820/97, aborda que o controle interno compreende o plano de organizações e conjuntos integrados dos métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção, promoção da confiabilidade dos seus registros e demonstrações contábeis e eficácia operacional.

As atividades de controle interno são fundamentadas em determinações de Leis, Decretos e Constituição Federal. Cabe ressaltar que o início normativo do controle interno tem como marco principal a Lei nº 4.320/64 que introduziu expressões de controle e definindo competências das atividades da Administração Pública.

O controle interno, quando se trata da União, segundo o *caput* do artigo 74 da Constituição, deverá ser mantido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que utilizarão sistema de controle interno de forma integrada. Nos Estados e Municípios, o controle interno será realizado Pelo Poder Executivo. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 trata do controle e dispõe sobre os órgãos da Administração Pública que deverão exercer esta ferramenta, a fim de fiscalizar os atos públicos.

Destaca-se ainda, que o Controle Interno presta auxílio ao Controle Externo, ambos promovendo a realização do bem público. Desta forma, o compromisso com a justiça deve estar consolidado no processo da Administração Pública.

O controle externo de competência do Poder Legislativo é executado pelos Tribunais de Contas em cada ente de sua jurisdição, ou seja, o Tribunal de Contas da União é responsável pela fiscalização das Entidades Públicas da União.

Destaca-se, que outra forma de controle é o controle social, este exercido pela população, é o direito particular do cidadão fiscalizar a administração pública. Conforme Castro (2009) uma sociedade vigilante e participativa, com ação focada no interesse coletivo, contribuirá para melhorar a qualidade da Administração Pública, o respeito do administrador e a redução da corrupção no país.

Dropa (2003) comenta um exemplo positivo de controle social, e que vem sendo ampliado a cada ano, é o Orçamento Participativo. A participação popular na elaboração do Orçamento Municipal vem demonstrando ser esta uma das formas mais democrática de decidir sobre a aplicabilidade dos recursos públicos em benefício da minoria.

A controladoria utiliza o controle, o processo de planejamento e o orçamento como metodologias para o desempenho de suas funções. Destaca-se ainda que a controladoria se apóia em um sistema de informações que é responsável pela construção e manutenção dos modelos de gestão das organizações (PADOVEZE, 2004).

Nesse sentido, a controladoria não pode ser vista de forma isolada dentro das atividades da organização, pois surge como instrumento que busca informações sobre as diversas áreas, visando mostrar pontos deficitários que põem em perigo ou reduzem a eficiência administrativa.

Segundo Oliveira (2010) a missão da Controladoria é contribuir para otimizar o uso dos recursos e, portanto, do valor criado. Atingir este objetivo significa a obtenção de resultados econômicos de acordo com as metas e condições estabelecidas, decorrentes de decisões tomadas sob enfoque de abordagem sistêmica.

Sendo assim, a controladoria no setor público tem foco na melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à população. Com crescente nível de eficiência, eficácia e efetividade, o qual contempla a racionalidades dos gastos públicos, combate ao desperdício e a avaliação da capacidade da organização de cumprir seus objetivos e metas (PINHO, 2011).

Devido a complexidade dos processos administrativos na Administração Pública, de acordo com Silva Júnior (2011), a Controladoria é um elemento imprescindível para gestão organizacional, seja no apoio ao cumprimento das normas e regulamento que regem a coisa

pública, seja no suporte de informações que garantem as informações e decisões alinhadas às metas e estratégias da gestão pública, que visa garantir, principalmente, o bem-estar social.

Neste sentido, a controladoria possui instrumentos que permitem à organização, geração, análise e divulgação tempestiva das informações gerenciais ao gestor organizacional, visando que este proceda à tomada de decisões e desenvolva ações que busquem a eficiência e eficácia de seus recursos.

Os instrumentos de controladoria adotados pela administração pública, segundo Machado (2008), devem ser organizados e baseados em cinco instrumentos: planejamento e orçamento, contabilidade, sistema de informações, auditoria e controle interno e ouvidoria. Nesta visão, Machado (2008) apresenta um modelo de implantação de Controladoria Governamental conforme Figura 1.

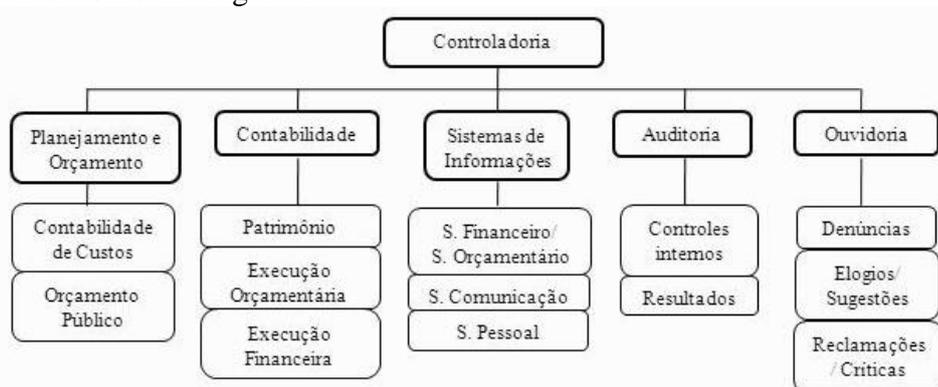


Figura 1 – Estrutura da Controladoria Governamental

Fonte: Machado (2008)

Este modelo sintetiza os procedimentos da Controladoria Governamental. Destaca-se que os instrumentos de Planejamento e Orçamento, de Contabilidade e de Sistemas de Informações são processos monitorados pela Controladoria, enquanto, os instrumentos de Auditoria e de Ouvidoria são ferramentas em que a execução fica com a responsabilidade da Controladoria.

Destacando cada um desses instrumentos de controladoria, o Planejamento e Orçamento na administração pública estão interligados. Segundo Slomski (2009), o planejamento se inicia com as propostas dos candidatos à gestão pública, seguidos do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Após esse processo, é aprovado o orçamento anual.

As razões que justificam e explicam o planejamento é mudar uma realidade, cumprindo uma finalidade ou organizando uma atividade. Drucker (2002) define planejamento como formulação de idéias e estratégias escritas com base na análise de ambiente levantada, após uma priorização dos principais objetivos.

Neste sentido, o orçamento, tanto para fins gerenciais quanto para operacionais, é a premissa para o acompanhamento e controle dos projetos e investimentos do comprometimento público. O orçamento público representa uma tentativa de restringir, de disciplinar o grau de arbítrio do soberano sobre a ação dos governantes, em face de suas prerrogativas estipuladas (PISCITELLI et al, 2009).

Desta forma, a controladoria necessita do instrumento de planejamento e orçamento para acompanhar, com base nos mecanismos orçamentários, quais ações deverão ser implementadas para concretizar os programas constantes no orçamento público.

Em relação ao instrumento governamental da Contabilidade, a controladoria utiliza a informação como principal ferramenta para o estudo da situação organizacional, interpretando-a e analisando-a a fim de possibilitar ao gestor público maior visão acerca de diversos segmentos do ente público.

Segundo Silva (2001), a Controladoria à luz da Contabilidade, tem o interesse nas atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: (1) Contábil mediante a análise de registros contábeis, de balanços, da interpretação dos resultados econômico e financeiro; (2) Financeira quando relaciona-se com o controle da arrecadação, receitas e dos gastos, despesas do exercício; (3) Orçamentária quando incide sobre execução do disposto no orçamento, analisando o quanto está sendo concretizado das provisões constantes na Lei Orçamentária Anual; (4) Operacional, quando envolve o controle dos resultados das operações de crédito e de despesas que não estejam dispostas na Lei Orçamentária; e (5) Patrimonial, que verifica a legitimidade dos acréscimos e das diminuições ocorridas no patrimônio público.

Desta forma, o papel da Controladoria, no que concerne à Contabilidade, é monitorar suas atividades a fim de obter uma visão mais completa da situação organizacional.

Para o instrumento de Sistema de Informação, destaca-se então, que os sistemas de informações são indispensáveis à atividade de controladoria, sendo os responsáveis por armazenar e registrar informações que tratam de diferentes atividades e são provenientes de diversos setores organizacionais.

A controladoria deve monitorar os sistemas de informações para que tenha a capacidade de integrar informações diversas e disponibilizá-las em tempo real para garantir ao gestor público, através de seu monitoramento, o aprofundamento da situação organizacional e, assim, propiciar ampla visão sobre a previsão e tendências do futuro da entidade governamental. Slomski (2005) afirma que fazer controladoria é sinônimo de gerir banco de dados do ente público, pois não há controladoria dissociada de sistemas de informações estruturados, capazes de responder em tempo real sobre receitas e despesas, bens públicos, sobre o patrimônio econômico, financeiro, social, cultural, turístico e ambiental existente na Administração Pública.

A respeito do instrumento de Controladoria Auditoria, consiste em verificar e certificar que todas as ações desenvolvidas ocorreram em conformidade com as políticas, planos, leis e regulamentos, confiabilidade e integridade da informação e eficiência de recursos.

Neste sentido, Pinho (2007) evidencia a fundamentação legal da auditoria na esfera governamental, referenciando os principais eventos e ações: Lei nº 8.666/1993 - Licitações e Contratos, Lei Complementar nº 101/2001 - Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 10.028/2000 - Tipifica crimes fiscais, entre outras normatizações.

Neste aparato, a auditoria governamental é norteada para os devidos fins na esfera pública com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados. Ressalta-se que a auditoria e o controle interno no setor público são interdependentes, ou seja, a auditoria interna acontece porque houve um trabalho de controle interno que necessita de revisão. Se o controle interno for realizado e não ocorrer a auditoria para revisá-lo, o trabalho estará incompleto.

Cruz e Glock (2006) explicam que a verificação da qualidade do sistema de controle interno, ou seja, a aferição, através de uma revisão e avaliação regular e independente de como funcionam os procedimentos de controle existentes nas atividades contábeis, financeiras, administrativas, operacionais e técnicas, em todas as áreas da organização, é executada através da atividade de auditoria que, por ser exercida internamente à organização, é denominada de auditoria interna.

Neste aparato, destaca-se que o controle interno, segundo Oliveira (2010), pode ser entendido como verificações periódicas ou permanentes de registros em documentos ou outros meios, referentes a resultados ou situações da entidade pública para observar o cumprimento das normas e dos resultados conforme o padrão estabelecido.

O controle interno, segundo Pinho (2007), contempla as atribuições de avaliar se as recomendações de melhorias foram devidamente implementadas pelos gestores, certificar a conformidade de procedimentos com normas, regulamentos e leis aplicáveis, acompanhar a implantação das metodologias, modelos e ferramentas de gestão corporativa do risco operacional, em conformidade com as regras aplicáveis, apreciar os relatórios emitidos pelo órgão reguladores e auditorias no tocante às deficiências dos controles internos e respectivas providências das áreas envolvidas, emitir periodicamente parecer sobre a efetividade dos sistemas de controle interno mantido na organização e submetê-lo à aprovação de respectivos órgãos responsáveis.

A controladoria deve executar a auditoria e o controle interno para disponibilizar ao gestor público informações sobre todos os segmentos do órgão em questão e organizá-los e controlá-los, a fim de alcançar a eficiência, eficácia e economicidade em suas atividades.

Destaca-se também, como instrumento de Controladoria, o processo de Ouvidoria, no qual fundamenta-se em informações sobre as várias atividades desempenhadas pela entidade, seja pública ou privada. Assim, a ouvidoria pode ser considerada um instrumento que facilita a produção e o recebimento de informações e problemas que, às vezes, não são possíveis de ser detectados pela auditoria e o controle interno.

Segundo Oliveira (2010), a ouvidoria é entendida como um canal de diálogo com a população; uma porta aberta para a participação popular através do escutar da reivindicação e da reclamação; um celeiro de recomendações para a melhoria do serviço público; um espaço na esfera de respeito ao ser humano.

Destaca-se ainda que no âmbito da gestão administrativa no setor público, a Ouvidoria é uma ferramenta que contribui de forma significativa na correção das ações que envolvem a proteção do serviço público e, ainda, auxiliar no planejamento da gestão administrativa. Desta forma, a Controladoria é a responsável pela execução da ouvidoria, coordenando suas atividades e políticas de comunicação com o público externo.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

A presente pesquisa tem abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, pois de acordo conforme Collis e Hussey (2005) em Beuren (2008), busca examinar e refletir sobre percepções que tragam um entendimento da temática abordada, proporcionando um conhecimento sobre as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza, e busca descrever, identificar e relatar os aspectos que caracterizam o objeto da pesquisa sem manipulação dos fenômenos, tornando mais evidente o resultado das atividades exercidas pelo respectivo órgão municipal.

Neste aspecto, o presente estudo identifica-se com a abordagem teórica adotada por Machado (2008), enfatizando que a Controladoria deve ser organizada em cinco instrumentos: planejamento e orçamento, contabilidade, sistema de informações, auditoria e controle interno e ouvidoria.

Assim, foram realizadas visitas *in loco* na CGM de Fortaleza, em 2011, com o intuito de arrecadar dados precisos e confiáveis para o desenvolvimento da pesquisa. Através de entrevistas não estruturadas e de anotações sobre os principais pontos discutidos com a coordenadora de Auditoria e Auditor da CGM, identificou-se os procedimentos realizados em cada instrumento de Controladoria de acordo com a doutrina e a legislação.

Quanto à forma de condução e obtenção dos dados, a presente pesquisa é entendida como bibliográfica e documental, porque houve consultas às produções teóricas, à legislação, às normas técnicas, Regimento Interno da CGM, Manual de Auditoria realizado pela Controladoria e outros meios documentais de transmissão de conhecimentos sobre o assunto.

Ressalta-se por fim, que o estudo na Controladoria Geral do Município de Fortaleza, foi feito em relação aos dados coletados e disponibilizados pelo órgão, permitindo um amplo

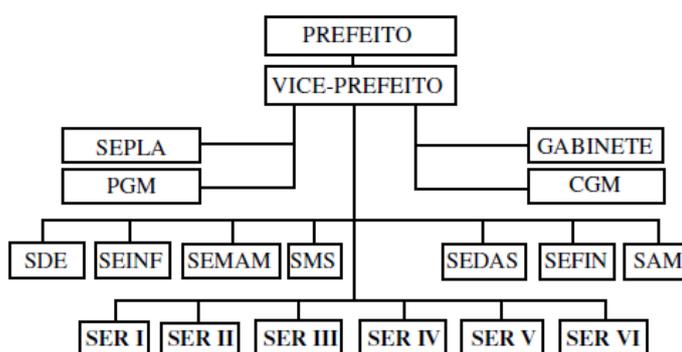
detalhamento e conhecimento, caracterizado por um estudo profundo nos relatórios de planejamento e desempenho da CGM.

### 3.1 Ambiente da Pesquisa

A Prefeitura de Fortaleza, regida pela Lei Orgânica nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001, estabelece os órgãos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura, atendendo aos princípios técnicos recomendáveis e ao bom desempenho de suas atribuições.

Desta forma, a Administração Pública Municipal de Fortaleza é composta por órgãos da Administração Direta, quais sejam: Centrais de Administração; Assistência Direta e Imediata ao Prefeito; Secretarias Municipais de Governo; Secretarias Executivas Regionais; e Ouvidoria Geral do Município. A Figura 2 representa o organograma da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 2 – Organograma da Estrutura Municipal de Fortaleza



Fonte: Fortaleza (2011)

Neste cenário, o Município de Fortaleza mostra ser uma fonte de pesquisa condizente com o interesse da pesquisa, tendo em vista ser uma entidade governamental de grande porte, além de possuir na sua estrutura administrativa o órgão Controladoria Geral do Município.

## 4 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CGM DE FORTALEZA

Na busca de eficácia gerencial, o respectivo órgão de controle interno municipal, tendo por finalidade garantir informações adequadas para o processo decisório, teve sua legislação alterada pela Lei Complementar nº 0015/2010, que trouxe as seguintes atribuições:

- Elaborar normas e instruções, definir procedimentos necessários à execução, acompanhar e controlar as atividades referentes aos Sistemas de responsabilidades da CGM; Realizar auditoria em projetos de investimentos do Município;
- Emitir relatórios conclusivos de auditoria e controladoria para o gestor maior do Município e Secretários ou órgãos interessados;
- Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária e coordenar a aplicação dos recursos inerentes aos sistemas de responsabilidade da CGM, constantes do Plano Plurianual e do Orçamento Anual do Município;
- Contratar, quando julgar necessário, estudos e pesquisas para subsidiar as atividades referentes aos sistemas administrados pela CGM;
- Instituir convênios e contratos com empresas prestadoras de serviços e consultorias relacionadas com os sistemas administrados pela CGM;
- Acompanhar e controlar a qualidade das informações constantes no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Fortaleza;
- Avaliar periodicamente os resultados obtidos pela implementação de políticas nos sistemas a cargo da CGM;
- Participar do planejamento em articulação com a SEPLA;
- Apoiar tecnicamente e orientar as Secretarias Executivas Regionais em assuntos da alçada da CGM; e

- Estabelecer controles e promover o acompanhamento necessário ao cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal e realização de auditorias nos órgãos da administração pública municipal.

Portanto, a CGM Fortaleza, com a premissa de órgão de Controle Governamental Municipal é uma entidade que possui missão específica de atividades inerentes ao controle interno e que atua na consecução dos objetivos de outras partes atuantes ao Sistema do Governo Municipal.

Cabe destacar também, conforme art. 4 da Lei Complementar nº 0015/2010, a estrutura organizacional básica da CGM:

I – Controlador Geral do Município;

II – Secretário Executivo;

III – Coordenaria de Auditoria (COAUD): Diretoria de Auditoria da Gestão e Diretoria de Contratos e convênios;

IV – Coordenadoria de Planejamento e Corregedoria; e

V – Diretoria Administrativo-Financeira.

Conforme pesquisa realizada, a Coordenadoria de Auditoria é responsável pela Diretoria de Auditoria de Gestão, que tem atribuição de planejar e coordenar os trabalhos de auditoria e instruções e aplicações de normas, e a Diretoria de Contratos e Convênios, que tem atribuição de planejar e coordenar contratos administrativos desde a motivação à execução do ato.

Já a Diretoria Administrativo-Financeira tem a atribuição de supervisionar as atividades próprias do órgão da CGM: Recursos Humanos, Recursos Financeiros, Materiais e Patrimônio, Infra-estrutura e Transportes. Nota-se que após dez anos da instituição da Controladoria Geral do Município de Fortaleza, houve a implantação da Corregedoria.

Desta forma, as atividades exercidas pela CGM de Fortaleza possibilitam uma abordagem sistêmica, por meio da qual os resultados são baseados em auditorias específicas e controles regulares, visando melhorar a transparência e a qualidade dos gastos públicos.

Neste cenário, de acordo com os instrumentos e processos de Controladoria da teoria desenvolvida por Machado (2008) apresentada no embasamento teórico, a presente pesquisa tomou por base a concepção que a Controladoria Governamental faz uso de instrumentos e processos de Planejamento e Orçamento, Contabilidade Governamental, Sistemas de Informações, Auditoria e Ouvidoria.

Verificou-se que no instrumento de Planejamento e Orçamento, as ações de subsidiar o processo de gestão orçamentária e normatizar e orientar sobre assuntos orçamentários estão presentes na CGM de Fortaleza. Dentre as ações desenvolvidas no instrumento de Contabilidade, observou-se que estão presentes apenas as ações de visibilidade das atividades que não adicionam valor e de exercer atividades de supervisão da contabilidade.

A respeito do instrumento Sistemas de Informações, verificou-se a presença de muniar a organização com informações que permitam o controle e o planejamento de resultados. Já em relação ao instrumento de Auditoria, observou-se a presença de ações como apoiar a avaliação de resultados, identificar desvios e suas causas e apoiar o controle externo. E, por fim, verificou-se que no instrumento de ouvidoria é presente apenas a ação de estimular a transparência e o controle social.

De acordo com os dados levantados em documentos internos da CGM de Fortaleza, no que se refere aos instrumentos estudados, apontou-se a Área de Auditoria como maior atuação na CGM. Neste sentido, verificou-se que a CGM possui programas para a avaliação do controle interno do Município de Fortaleza nas seguintes áreas: Material e Patrimônio; Contratos e Convênio; Financeira; e Pessoal.

De acordo com o levantamento feito, constatou-se que a área de Material e Patrimônio tem o objetivo de avaliar aquisição, recebimento, armazenamento distribuição de material, bem como inventário, tombamento, utilização e manutenção dos bens patrimoniais, sendo destacados como elementos básicos a serem examinados: Regulamento para o controle de bens em almoxarifado; Registros Contábeis; Inventário; Processo de Aquisição; Notas Fiscais; Requisições de Materiais; Registro dos Bens no Almoxarifado; Controle de Tombamento dos Bens; e Registro dos veículos junto ao Departamento Nacional de Trânsito.

Cabe destacar também, que, na área de Material e Patrimônio, a CGM atua com os procedimentos elencados no Quadro 1.

Quadro 1- Procedimentos da Área de Material e Patrimônio.

1	Examinar os documentos e autorização que identifiquem e comprovem as transações, conforme as normas e legislação vigente.
2	Verificar se existe realização de despesas sem prévio empenho.
3	Verificar a existência de fracionamento da despesa para fugir do processo licitatório.
4	Verificar as quantidades de materiais recebidos, observando a unidade de medida, especificação, valor unitário e quantidade, confrontando as notas de empenho com as notas fiscais.
5	Verificar a adequação do espaço físico para movimentação do material e se este está em local seguro, contra furto e protegido contra ação do clima, bem como animais daninhos.
6	Verificar se o material de maior rotatividade está em local de fácil visualização e próximo das áreas de expedição, e o que possui pequena movimentação está na parte mais afastada.
7	Verificar se é obedecida a regra de armazenagem, conforme estabelecido no Manual de Diretrizes para Controle de Materiais.
8	Verificar estoque dos materiais (estoque mínimo e máximo).
9	Verificar a existência de controles sistemáticos.
10	Verificar tombamento, inventário e alienação de bens patrimoniais.
11	Verificar se existe segregação de função.
12	Verificar a gestão, utilização e manutenção de veículos oficiais.
13	Verificar os controles de locação e utilização de veículos.

Fonte: Dados da Pesquisa (2011)

Ressalta-se que tais procedimentos são avaliados nas inspeções de auditorias realizadas pela CGM. Da mesma forma, a metodologia adotada para o Programa de avaliação do controle interno na Área de Material e Patrimônio é estendida às demais Áreas dos Programas executados pela CGM de Fortaleza.

Na área de Contratos e Convênios, o controle interno tem por objetivo verificar a realização dos processos administrativos, identificando tempo hábil e existência de imperfeições, tendo os procedimentos que são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Procedimentos da Área de Contratos e Convênios

1	Verificar se os contratos e convênios possuem registro, observando a ordem sequencial de conformidade com a data de celebração, e os elementos básicos para fins de identificação.
2	Verificar se os recursos financeiros oriundos de convênios são movimentados em conta bancária vinculada e específica.
3	Verificar quando o convênio compreender a aquisição de equipamentos ou outros materiais permanentes ou imóveis, e esse não expressar qual o destinos a ser dado aos bens remanescentes na data de extinção do convênio, o Município deverá incorporá-los ao seu patrimônio.

Fonte: Dados da Pesquisa (2011)

Os elementos básicos a serem examinados na área de Contratos e Convênios são: Orçamento; Registros Contábeis; Termos de Contratos e Convênios; e Prestação de Contas. Ressalta-se que a CGM verifica se estas despesas são comprovadas através de documentos originais devidamente identificados com título e número do convênio/contrato.

Verificam-se ainda, em relação aos contratos e convênios, nas inspeções de auditorias nos órgãos municipais: se o contrato firmado pelas partes e testemunhas foi devidamente publicado no Diário Oficial do Município; se o contrato estabelece com clareza e precisão as cláusulas mínimas que definam direitos, obrigações e responsabilidade das partes; se as prorrogações de prazos de duração foram devidamente justificados e previstos na lei; se para

toda despesa decorrente de Licitação, Dispensa ou Inexigibilidade houve assinatura de contrato ou outro instrumento hábil permitido pela lei; se o recebimento do objeto contratado ocorreu de forma provisória ou definitiva após verificação da qualidade e quantidade constatada; se o conveniente cumpriu todas as exigências legais e apresentou os documentos comprovando habilitação plena; se o Parecer Técnico e Jurídico do órgão concedente contempla o texto das minutas de convênio; se o termo de convênio está devidamente rubricado, dentre outras observações realizadas durante as inspeções.

Em relação à área Financeira, examina-se a legitimidade dos atos e fatos originados de levantamentos contábeis, avaliando a eficiência dos procedimentos utilizados e recomendando ações corretivas, tendo os procedimentos demonstrados no Quadro 3.

Quadro 3 – Procedimentos da Área Financeira

1	Observar a correta classificação da despesa segundo sua natureza, não permitindo o empenho na categoria econômica, grupo de natureza e elemento de despesa contrária ao objeto que está contratando.
2	Especificar no histórico do empenho todo o detalhamento da despesa (objeto, quantidade e especificações) e se for proveniente de licitação, especificar o número e tipo de licitação.
3	São necessárias assinaturas na nota de empenho do ordenador de despesa, do responsável pela liquidação e do chefe do setor.
4	Se atentar para dispensa de licitações. Vide Lei 8.6666 e Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios.
5	Para dispensa e Inexigibilidade de licitação, deverá conter no processo a Fundamentação Legal, Justificativa e Parecer Jurídico pelo Decreto Municipal nº 9321/94.
6	Atentar se os convênios, contratos e aditivos estão em vigor.
7	Acompanhar os contratos/convênios nos Sistemas de Informações para controle.
8	Observar despesa sem prévio empenho e Créditos Adicionais no orçamento.
9	Observar documentos exigidos pela Lei Municipal nº 8481/00 e Decreto nº 12204/97 com as despesas de Suprimentos de Fundos em todas suas fases.

Fonte: Dados da Pesquisa (2011)

Destaca-se também, a vistoria da atividade de conciliações bancárias, conferência de saldos bancários, recebimentos e pagamentos efetuados pelos agentes, e a observância do cumprimento das normas e legislação pertinente. As documentações para análise são: Balancete; Termo de Conferência de Caixa e Conciliação Bancária; Mapa de Conciliação Bancária; e Extrato Bancário das Contas Correntes.

Desta forma, verificou-se que o controle interno no âmbito contábil e financeiro compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais, dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente, propiciar a obtenção de informações oportuna e adequada, estimular a adesão às normas e às diretrizes fixadas, contribuir para promoção da eficiência operacional da entidade e auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Em relação à área de Pessoal, tem por objetivo verificar o controle interno existente acerca dos servidores, incluindo os cargos comissionados, terceirizados e estagiários, seguindo os seguintes procedimentos constantes no Quadro 4.

Quadro 4 – Procedimentos da Área de Pessoal

1	Análise do quantitativo de Pessoal, provimento e movimentação
2	Verificar a frequência dos servidores
3	Verificar o quantitativo de faltas descontadas, em observância ao Estatuto de Servidores do Município
4	Verificar documentação dos servidores à disposição
5	Verificar licenças e afastamentos dos servidores
6	Verificar as alterações financeiras dos servidores
7	Verificar documentação comprobatória dos direitos e vantagens dos servidores
8	Verificar a concessão de férias
9	Verificar a estrutura e divisão de pessoal

Fonte: Dados da Pesquisa (2011)

Evidenciou-se ainda, que os documentos solicitados para esta análise nos respectivos órgãos vistoriados são: Regimento Interno, Organograma, Orçamento, Plano de Cargos e Salários, Atos de Concessão das gratificações, Folha de pagamento e Registros funcionais dos servidores.

Desta forma, as auditorias exercidas pela CGM são desenvolvidas *in loco*, constituindo os seguintes processos: inspeções, levantamentos e acompanhamentos. Adotam-se auditorias contínuas e ágeis, possibilitando a tomada de decisão imediata para evitar reincidência. Logo após as auditorias realizadas, os auditores emitem um relatório que reflete os exames efetuados. O relatório de auditoria deverá ser apresentado aos órgãos interessados e ao auditado, devendo ser preservada a confidencialidade do seu conteúdo.

Quanto ao fluxo das atividades, as etapas dos relatórios das auditorias realizadas pela CGM de Fortaleza consistem em: A equipe de auditores emite a minuta do relatório de auditoria; Entrega-se à Diretora para leitura, discussão com a equipe, revisão e correção, se necessário; Após discussão e aprovação a equipe fará os ajustes finais; A equipe devolve o Relatório final à Diretora; A Diretora encaminha à Coordenadora de Auditoria; A Coordenadora revisa, não sendo necessário acertos, gera um número de processo e encaminha o Relatório para aprovação do Controlador Geral; O Controlador aprova, caso não seja necessário nenhum ajuste, e despacha à Coordenadora para encaminhamento aos órgãos interessados e ao Gabinete da Prefeita; A Coordenadora revisa, caso seja necessário algum ajuste, devolve à equipe. Se aprovado encaminha ao Protocolo para a expedição aos órgãos interessados e ao Gabinete da Prefeita.

Em relação às atividades desenvolvidas pela CGM, fica evidente que o foco principal são as auditorias, que são previamente elencadas no planejamento estratégico do órgão. A CGM atua em todos os órgãos do Município, tendo suas atividades mais voltadas para programas educacionais e gestão de educação, saúde, secretarias executivas regionais e mercados públicos.

A CGM propõe e implementa melhorias no modelo de gestão das organizações públicas municipais, como também propõe metodologias de controle e avaliação de resultados, principalmente na área de patrimônio, orçamento e administração financeira. Em relação às atividades de cunho interno da CGM, esta preocupa-se com a orientação dos gestores nos processos administrativos, oferecendo suporte para o desempenho da gestão.

Neste cenário, verificou-se que a CGM possui programas de capacitação dos seus servidores, promovendo cursos e treinamentos, dentre os quais se observou no ano de 2011, os seguintes: Execução do Trabalho de Auditoria Interna, Auditoria Interna no Âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza, Introdução ao Controle Interno na Gestão Pública, Controle Interno no Âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza, Combate à Corrupção e ao Fraude, Corregedoria e Controle Interno.

A CGM também se preocupa com a responsabilidade de disseminação de informações, destacando-se que, em 2011, houve a 1ª Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) que foi convocada através do Decreto Municipal nº 12. 829 de 10 de julho de 2011. Ressalta-se que Fortaleza foi o primeiro Município a convocar o CONSOCIAL.

O tema do 1º CONSOCIAL foi “A Sociedade no acompanhamento da Gestão Pública” e contou com a participação dos principais setores da coletividade, divididos em sociedade civil, organizações governamentais e conselhos municipais, tendo como principal objetivo escolher diretrizes/propostas para a construção do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social.

Desta maneira, visualizam-se as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza, e considera-se que os profissionais atuantes seguem um conjunto de procedimentos e técnicas com o intuito de melhor adequar-se às atividades realizadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou analisar as atividades desenvolvidas no âmbito da Controladoria Municipal de Fortaleza. Neste sentido verificou-se que no ano de 2011, a CGM passou por diversas mudanças na sua estrutura organizacional e nas suas competências, alterando Regimento Interno, Manual de Auditoria e Organograma. Neste sentido, Lei nº 0015/2010 irá vigorar com a reestruturação da CGM de Fortaleza, incluindo o novo setor: Corregedoria.

Devido estas mudanças, a CGM oferece treinamentos e seminários aos servidores, com o intuito de aperfeiçoar e inovar os conhecimentos dos funcionários, tornando-os capacitados para atuar nas respectivas atividades. Da mesma forma, a CGM de Fortaleza se destacou por realizar o 1º CONSOCIAL, conferência voltada para o controle social e transparência pública.

Verificou-se que as atividades de controle interno, definidas por Machado (2008), desenvolvidas pela CGM estão focadas na área de auditoria, tendo como objeto inspeções, levantamentos e acompanhamentos. Neste sentido, visualizou-se que a CGM possui programas para avaliação do controle interno do Município de Fortaleza nas seguintes áreas: Material e Patrimônio; Contratos e Convênio; Financeira; e Pessoal.

Destaca-se que as auditorias são realizadas *in loco*, classificadas de forma contínua, sistemática, satisfatória, fiscalizadoras e orientadoras, elaborando Relatórios e Pareceres da inspeção das auditorias realizadas.

Neste cenário, o objetivo geral deste trabalho que consiste em analisar as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral de Fortaleza, pode-se afirmar que foi atingido à medida que foram apresentadas as atividades exercidas pelo respectivo Órgão de controle interno municipal.

Neste sentido, verificou-se que os pressupostos que alicerçam esta pesquisa foram confirmados, ou seja, as atividades desenvolvidas pela CGM englobam os aspectos da doutrina sobre Controladoria, como também a CGM auxilia a Prefeitura Municipal na gestão administrativa, atendo para os aspectos normativos inerentes à gestão pública.

Observa-se também que a CGM coordena e controla o sistema de informações gerenciais, ou seja, compila, sintetiza e analisa informações, influenciando na tomada de decisões dos gestores. Ressalta-se também que a Controladoria trabalha com informações externas, ou seja, realiza auditorias e vistorias já estabelecidas anteriormente, como também conforme denúncias e reclamações.

Concluiu-se que as atividades desenvolvidas pela Controladoria são compatíveis com as normas de instrução jurídicas. Portanto, fica perceptível a posição da CGM de Fortaleza no ambiente do controle interno da Administração Municipal, sendo sua atuação mais acentuada nas atividades de auditorias, no entanto possui atividades discretas de Planejamento e Orçamento, Contabilidade e Ouvidoria, além da capacitação dos servidores, visando otimizar os resultados da gestão pública.

Destaca-se também que a CGM propõe e implementa melhorias no modelo de gestão das organizações públicas municipais, como também propõe metodologias de controle e avaliação de resultados, principalmente na área de custos, patrimônio, orçamento e administração financeira.

Neste sentido, a CGM de Fortaleza busca a garantia de uma Administração Pública eficaz entre governo e sociedade. Desta forma, o controle efetuado não pode apenas estar preocupado com o cumprimento das normas legais, mas visa também atender aos anseios da população.

## REFERÊNCIAS

ATIKINSON, Antony A. Contabilidade Gerencial. São Paulo: Atlas, 2000.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. **Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. In BEUREN, Ilse Maria (organizadora e colaborada). **Como elaborar trabalhos em contabilidade: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 20 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 21 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em 21 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução 820/97**. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Disponível em: <  
[www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/res\\_820.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/res_820.doc)>. Acesso em 21 jun. 2011.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios: Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas**. São Paulo: Atlas, 2006.

DROPA, Romualdo Flávio. **Controle Social**. 2003 Disponível em: <  
<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/controlesocial.htm>> Acesso em: 05 jun 2011.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 2002.

FORTALEZA, **Lei Orgânica do Município de Fortaleza de 26 de dezembro de 2011**. Fortaleza-CE: Câmara Municipal. Disponível em:<  
<http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>> Acesso em 24 set 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 11.271, de 24 de outubro de 2002**. Regulamentou a Controladoria Geral do Município.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 0015/2010 de 25 de novembro de 2010**. Altera as competências instituídas pela Lei Municipal n° 8.608.

MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Controladoria Governamental**. Revista Municípios do Ceará Informação & Política. 2008. Ceará, n 80, jul / ago. p. 08

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003

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

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Controladoria Básica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning 2004.

PETER, Maria da Glória A.; MACHADO, Marcus V. Veras. Manual de Auditoria governamental. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHO, Ruth Carvalho de Santana. **Temas Transversais em Auditoria**. Fortaleza: edições UFC, 2011

\_\_\_\_\_. Ruth Carvalho de Santana. **Fundamentos de Auditoria: auditoria contábil: outras aplicações de auditoria**. São Paulo: Atlas, 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA JÚNIOR, Severino Francisco. **Controladoria na gestão pública municipal: estudo no município de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Controladoria): Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2011

SILVA, Marcel. **Construção da Participação Popular: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do Orçamento em Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. Porto Alegre. UFRGS. Departamento de Sociologia, 2001

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