



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

DIEGO FARIAS DE OLIVEIRA

**PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ**

MACEIÓ - AL

2017

DIEGO FARIAS DE OLIVEIRA

**PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dra. Luciana Santa Rita

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

- O48p Oliveira, Diego Farias de.
Proposta para implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió / Diego Farias de Oliveira. – 2017.
158 f. : il.
- Orientador: Luciana Peixoto Santa Rita.
Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Maceió, 2017.
- Bibliografia: f. 128-133.
Apêndices: f.134-143.
Anexos: f. 135-158.
1. Administração pública. 2. Controle interno. 3. Lei de responsabilidade fiscal. 4. Controladoria. I. Título.

CDU: 35(813.5)

Ata da 12ª Sessão de Defesa de Trabalho de Conclusão Final do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas.

Aos 20 dias do mês de dezembro de 2017 foi instalada a 12ª sessão de Defesa de Trabalho de Conclusão Final do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas, às 10h00min, na Sala 204 da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/FEAC, da Universidade Federal de Alagoas, a que se submeteu o mestrando **DIEGO FARIAS DE OLIVEIRA**, apresentando o trabalho: "PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ", como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, conforme o disposto no regulamento deste Programa, e tendo como Banca Examinadora já referendada pelo Colegiado do Curso, Profª. Dra. Luciana Peixoto Santa Rita (FEAC-UFAL), Prof. Dr. Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto (FEAC-UFAL) e Phd Welton Roberto (FDA-UFAL), sob a presidência da orientadora a Profª. Dra. Luciana Peixoto Santa Rita (FEAC-UFAL).

Analisando o trabalho a Banca atribui a seguinte menção:

APROVADO

REPROVADO

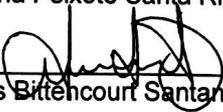
OBSERVAÇÕES:

O ALUNO ESTÁ APROVADO, MAS DEVERÁ REALIZAR
AS DEVIDAS SUGESTÕES ELABORADAS PELA
BANCA EM 30 DIAS.

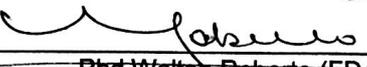
Maceió, 20 de dezembro de 2017.



Prof. Dra. Luciana Peixoto Santa Rita (FEAC-UFAL).



Prof. Dr. Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto (FEAC-UFAL)



Phd Welton Roberto (FDA-UFAL)

A minha mãe guerreira e eterna professora, Sra Silvana.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me ter dado forças nos momentos mais difíceis nessa caminhada em busca deste sonho.

A minha família, pois sempre que precisei eles estavam presentes em me dar apoio necessário nessa jornada. Muito obrigado!

Aos meus amigos: da graduação de contabilidade aos quais permanecem no peito até hoje e do curso de economia da UFAL que tenho muito orgulho de terem por perto.

A grande e guerreira professora Dra. Luciana Santa Rita, por estar sempre com sua visão imparcial, orientando-me em todos os sentidos: profissional, pessoal e acadêmico. Meu eterno agradecimento.

Aos inesquecíveis professores do mestrado de Administração Pública pelos seus ensinamentos *sui generis*, em especial aos professores: Waldemar Souza, Anderson Dantas, Andrew Finger, Manoel Cavalcante e Ibsen Bitencourt.

Aos meus colegas do curso de mestrado, agradeço especialmente aos companheiros: Railson Oliveira, João Ataíde, Dartagnan, Antonio Miguel, Daniel Cabral, Maria Cristina, José Roberto, Donizete, Gilmar, Cecília, Dayse, Diego da Guia, João Paulo.

Aos gestores e trabalhadores do Hospital Universitário, por toda a atenção e pelas informações fornecidas, nas pessoas: da Dra Fátima, Dra Regina, Valdenize Stephanie, Tereza, Manoel, Cris, Dani, Ednilson, Gil, Risonilda, Thiago; dentre todos os companheiros de labuta.

Aos professores da Estácio: Renata Rene, João Inácio e Douglas Bastos, pela confiança depositada.

Aos professores da FEAC (que tive oportunidade de trabalhar como professor substituto): Mestre Valdemir Silva, Dra Elyrouse Cavalcante, Daniel Salgueiro, Kleber, Marcule, Paulo, Anderson Barros, Alexandra, Márcia, Araken, Érica, Avelino, Paulo, Cid, Chico Rosário, Márcio Porangaba, Andre Lages, Milani, Natallya, Anderson Henrique, Reynaldo e ao amigo de todas as horas Cícero Péricles.

Aos alunos: da FACIMA, UNIFAL, UNEAL, IFAL, ESTÁCIO, UNIT e da UFAL, que desde 2009 incentivam a melhorar cada dia mais a qualidades das minhas aulas.

Ao presidente da FAPEAL, Dr. Fábio Guedes.

A todos os profissionais de Controle Interno que aceitaram participar da pesquisa e me auxiliaram no difícil período de coleta de dados, por meio de palavras de incentivo e atenção.

A todos que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo geral propor a elaboração de uma proposta para implementação da Controladoria Geral no Município de Maceió (CGM). A dissertação baseia-se fundamentalmente em enfoque teórico, conceitual e metodológico. Para a elaboração deste trabalho, foram analisados diversos artigos científicos e teses de autores nacionais e internacionais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagens qualitativa, por meio de estudo de caso na recém criada Secretaria Municipal Controle Interno (SMCI), a fim de interpretar, analisar e disponibilizar informações precisas, objetivas e tempestivas aos gestores municipais na administração dos riscos e na avaliação do desempenho; tanto da administração direta bem como da indireta. Nisto, a Controladoria tem participação fundamental nesse processo, pois atua de forma sistêmica na organização pública, por meio da interação com todas as áreas da entidade, no sentido de prover os seus gestores com informações necessárias para o alcance de um resultado otimizado advindo das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP). Com esse estudo pode-se identificar que a maioria dos procedimentos de Controle Interno não estão sendo realizados pela atual secretaria de controle, demonstrando a fragilidade que não há um Sistema de Controle Interno, bem como um Sistema de Custos e principalmente um Relatório de Gestão municipal. No que se refere aos procedimentos de Controle Interno, apontaram-se: dificuldades no controle dos recursos, no processo de monitoramento e de avaliação, e a falta de informações dos Custos dos serviços prestados pela prefeitura. Assim, este estudo poderá contribuir para implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió, por meio de um plano de ação ao fomento no Controle Social e nos Dados Abertos com a matriz de vulnerabilidade que podem contribuir para o aperfeiçoamento na gestão da SMCI em que possa ser implantada a Controladoria Geral Municipal – CGM, com o quadro completo de servidores e a proposta de carreira para o Auditor de Controle Interno.

Palavras-chave: Controle Interno. Transparência. Accountability. Controladoria. LRF.

ABSTRACT

The purpose of this work was to propose a proposal for the implementation of the General Comptroller's Office in the Municipality of Maceió (CGM). A dissertation is fundamentally based on a theoretical, conceptual and methodological approach. For the elaboration of this work, several scientific articles and theses of national and international authors were analyzed. For more information, please let us know for the abuse of information, please let us know for the document. Inform us about the application of the magazine Municipal Internal Control (SMCI), in order to interpret, analyze and make available accurate, objective and timely information to municipal managers in risk management and performance evaluation; both direct as well as indirect. In this, a Controladoraia has a fundamental participation in the process, through the transmission of systemic form in the public organization, through the interaction with all as areas of the entity, without the sense of providing its managers with the information regarding the reach of an optimized result arising from the Accounting Statements Applied to the Public Sector (DCASP). With this study it can be identified that the majority of Internal Control procedures are not being performed by the current control department, showing a fragility that does not exist Internal Control System, as well as a System of Costs and Main a Municipal Management Report. There are no procedures to monitor and evaluate, and the lack of information on costs of services provided by city hall. Thus, this study can contribute to the implementation of the Maceio Municipal Comptroller General, through a plan of action to foster Social Control and Open Data with a matrix of vulnerability that can contribute to the improvement in the management of SMCI in which the Municipal General Comptroller (CGM) can be implemented, with a full set of servers and career proposals for the Internal Control Auditor.

Keywords: Internal Control. Transparency. Accountability. Controllership. LRF.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atividade financeira do Estado	20
Figura 2: <i>Accountability</i> Horizontal.....	28
Figura 3: Esquematização da pesquisa.....	43
Figura 4: Organograma da CGE/AL.....	50
Figura 5: Organograma da SMCI.....	55
Figura 6: Quantidade de Controladorias nos municípios alagoanos	67
Figura 7: Prefeituras que responderam E-sic.....	67
Figura 8: Formas de Controle.....	69
Figura 9: Finalidade do Controle Interno	70
Figura 10: Planejamento da Auditoria.....	71
Figura 11: Procedimentos do Controle Interno.....	72
Figura 12: Testes do Controle Interno.....	73
Figura 13: Escopo da Auditoria.....	74
Figura 14: Quadro LDO.....	79
Figura 15: Tipos de Controle Interno.....	84
Figura 16: Implantação do sistema de gestão de custos.....	99
Figura 17: Processo de Custeio.....	100
Figura 18: Elementos da transparência das contas públicas.....	103
Figura 19: Elementos da transparência dos dados abertos.....	109
Figura 20: Controle Social.....	111
Figura 21: RCPG.....	113
Figura 22: Finalidade DCASP.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Definições de Controladoria, enquanto unidade organizacional.....	24
Quadro 2: Classificação dos Controles.....	26
Quadro 3: Simbologia, quantitativo e valor dos cargos de direção superior, assessoramento e funções gratificadas da prefeitura municipal de Maceió.....	46
Quadro 4: Antiga Estrutura organizacional, denominação e quantidade dos cargos de provimento em comissão da controladoria geral do município.....	49
Quadro 5: Estrutura organizacional, denominação e quantidade dos cargos de provimento em comissão da controladoria geral do município estrutura organizacional.....	52
Quadro 6: Levantamento das Controladorias dos 102 municípios alagoanos.....	65
Quadro 7: Procedimentos da Controladoria.....	81
Quadro 8: Custo previsto da SMCI	89
Quadro 9: Plano de Cargos e Salários do ACI.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição do FPM pelos Estados brasileiros - 2014.....	62
Tabela 2: Execução do Balanço Orçamentário.....	77
Tabela 3: Resultado da Receita Orçamentária.....	77
Tabela 4: Análise do Balanço Orçamentário.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI – Auditor de Controle Interno.
AH – *Accountability* Horizontal.
ARO – Antecipação de Receita Orçamentária.
AV – *Accountability* Vertical.
BF – Balanço Financeiro.
BO – Balanço Orçamentário.
BP – Balanço Patrimonial.
CF – Constituição Federal
CGE – Controladoria Geral do Estado.
CGM – Controladoria Geral do Município.
CGU – Controladoria Geral da União.
CFC – Conselho Federal de Contabilidade.
CRC – Conselho Regional de Contabilidade.
CFC – Conselho Federal de Contabilidade.
DCAPS – Demonstrações Contábeis Aplicados ao Setor Público
DFC – Demonstração do Fluxo de Caixa.
DMPL – Demonstração da Mutação do Patrimônio Líquido.
DRE – Demonstração do Resultado Econ mico.
DVA – Demonstração do Valor Agregado.
DVP – Demonstração da Variação Patrimonial.
FOCCO/AL – Fórum de Combate   Corrupção de Alagoas.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INDA – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
LAI – Lei de Acesso   Informação
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCAPS – Manual de Contabilidade Aplicados ao Setor Público.
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
NE – Nota de Empenho.
PIB – Produto Interno Bruto.
PPA – Plano Plurianual.
PCASP – Planos de Contas Aplicados ao Setor Público.
RCL – Receita Corrente Líquida.
RCPG – Relatório Contábil de Propósito Geral.
RG – Relatório da Gestão.
RGF – Relatório da Gestão Fiscal.
RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária.
SCC – Sistema de Contabilidade de Custos.
SCI – Sistema de Controle Interno.
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.
SMCI – Secretaria Municipal de Controle Interno.
STI – Secretaria de Tecnologia da Informação.
STJ – Superior Tribunal de Justiç a.
TCE – Tribunal de Contas do Estado.
TCU – Tribunal de Contas da União.
UG – Unidade Gestora.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização	13
1.2 Problematização	18
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Atividade Financeira do Estado	20
2.2 Controladoria	21
2.3 Controle Interno	24
2.4 <i>Accountability</i> Horizontal	27
2.5 Controle Social	30
2.6 Transparência	32
2.7 <i>Controller</i>	34
2.8 Custos no setor público	35
3. METODOLOGIA	37
3.1 Classificação da pesquisa	37
3.2 Método	37
3.3 Objetivo da pesquisa	38
3.4 Natureza	38
3.5 Formas de Coleta	40
3.6 Análise dos dados	42
4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	44
4.1 Estrutura do Poder Executivo do Município de Maceió	44
4.2 Secretaria Municipal de Controle Interno	47
4.3 Controladoria Geral do Estado de Alagoas	53
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	58
5.1 Avaliação das controladorias nos demais municípios de Alagoas	58

5.2 Procedimentos do Controle Interno.....	68
5.3 Sistema de Controle Interno	82
5.4 Carreira do ACI.....	91
5.5 Sistema de Contabilidade de Custos.....	97
5.6 Dados abertos.....	102
5.7 Controle Social	111
5.8 Relatório de Gestão	117
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS.....	128
ANEXOS	133
Anexo I- Decreto 8.342/2017.....	133
Anexo II- Plano de ação da nova CGM	146
Anexo III- Análise conclusiva do Controle Interno	150
Anexo IV- Levantamento das controladorias dos 102 municípios alagoanos	155

CAPÍTULO 1

1 Introdução

1.1. Contextualização

Não existe uma época ou local que possa ser delimitada como marco inicial do processo de Controle Interno conforme afirmam Cruz e Glock (2008). Contudo, o início da Controladoria de acordo Linhart e Sundqvist (2004) é encontrada a partir de século XV na França como um étimo da palavra controle, este termo passou a ser utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos da América no século XVIII. O uso desse termo no serviço público tornou-se mais comum a partir de 1779. Segundo, Lourensi e Beuren (2011) mostram que a Controladoria assomou no início do século XX; depois de um grande número de organizações que haviam surgido a partir da revolução industrial, começando a fundir no final do século XIX, dando origem às grandes corporações.

Na pesquisa de Lima (2015), informa que Aristóteles, em Política, sustentou a necessidade de prestação de contas quanto à aplicação dos recursos públicos e de punição para responsáveis por fraudes ou desvios e defendeu a existência de um tribunal dedicado às contas e gastos públicos, para evitar o enriquecimento destes que o ocupem.

Conforme Guerra (2005, p.89) “indica que a palavra Controle originou-se do termo francês *contre-rôle*, assim como do latim medieval *contrarotulus*, com significado de contralista”. Segundo de Rocha (2004, p.124) “o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividade e certas normas ou princípios”.

Beuren, Schlindwein e Pasqual (2007), em seus estudos, informam que a Controladoria se originou da necessidade das entidades controlarem sua cadeia de valores por meio de estratégias e do planejamento de suas atividades, a fim de tornar as informações cada vez mais importantes para a tomada de decisão.

Mambrini, Beuren e Colauto (2002) mostram o quanto a proposta da controladoria era realizar o controle centralizado de todas as operações das entidades, pois nessa fase se destaca o papel do controle contábil, notadamente o profissional de Contabilidade possui formação ampla e visão holística do sistema de controle como um todo.

Para Kanitz (1976), em relação às pessoas que fazem a Controladoria, originou-se de pessoas que exerciam cargos de responsabilidade no departamento contábil, ou no departamento financeiro, pois estes profissionais possuem uma visão ampla da empresa, e estas capacidades os tornou capazes de detectar as dificuldades e propor soluções.

De acordo com a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2011), na declaração de Lima, afirma que o “controle” não representa um fim em si mesmo, mas uma parcela imprescindível de um mecanismo regular o qual deve assinalar oportunamente os desvios normativos e as infrações aos princípios da legalidade rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras.

Na Administração Pública moderna o significado de controle de acordo com Mileski (2003) “é corolário de Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta pautar sua atenção em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva”.

Conforme Amoras et al. (2016) os Órgãos de Controle Interno, responsáveis pelo autocontrole da Administração Pública, diante das complexas funções e competências constitucionais que lhes são atribuídas, devem e necessitam: exercitar permanente aperfeiçoamento de seu capital intelectual, da sua estrutura funcional e organizacional, assegurando-lhes condições para primar pelo zelo; sempre promovendo a melhoria da gestão pública, da qualidade dos gastos governamentais e da transparência dos atos.

Assim como: prevenir, combater a corrupção, ajudar a fomentar o Controle Social em consonância; sempre a serviço das legítimas e maiores, atualmente, aspirações da sociedade brasileira.

No Brasil a Controladoria surgiu a partir de 1960, com a instalação das empresas multinacionais. No ano de 1970, os pesquisadores tentaram incluir esse desenvolvimento prático da Controladoria em seus estudos nas universidades (LUNKES; SCHNORRENBARGER; ROSA, 2013).

Siqueira e Soltelinho (2001) revelaram que o primeiro anúncio solicitando um profissional para exercer a função de *controller* foi em 1962. Neste ano, foram publicados três

anúncios buscando profissionais de controladoria. Kanitz (1976) mostra que inicialmente os *controllers* brasileiros foram selecionados dentre os profissionais responsáveis pelo departamento de contabilidade das instituições. Schmidt e Santos (2006) defendem que isto se deve a visão ampla e adquirida desses profissionais sobre a organização, tornando-os aptos a exercer as atividades iniciais da controladoria.

Somente, após a Constituição Federal da República Brasileira de 1988 foram incluídos os municípios como entidades federativas, sendo considerado um federalismo de terceiro grau, tendo como característica ser resultado de um movimento centrífugo, ou seja, de segregação, além da cooperação na repartição de competências entre os entes da federação, para que o Estado possa alcançar todos seus objetivos.

As exigências por resultados ampliaram a visão de um município que se apresenta como provedor de serviços públicos capazes de satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado, a fim de garantir o desenvolvimento e o bem-estar social. Essa alteração provocou uma mudança da posição do cidadão com relação a cidade na qual vive. Assim, da exigência de rigor nos procedimentos, passa-se a querer resultados inerentes no cenário municipal que desempenha um papel chave como produtor de valor público.

Enquanto esse novo cenário municipal como produtor de valor público firmou a modificação de várias frentes da administração pública. O sistema de controle da ação do município também foi alterado como resultado dessas exigências. Ou seja, o cidadão regulado preocupado por assegurar uma correta e burocrática aplicação da lei, passa para o cidadão usuário que se preocupa por conseguir o melhor retorno com relação aos bens coletivos (LEMOS, 2009).

Os grandes desafios para os gestores públicos municipais são a otimização e utilização dos recursos disponíveis, cada vez mais escassos, frente às despesas públicas cada vez mais crescentes. Atualmente, a credibilidade administrativa de muitos governantes repercute negativamente na opinião do povo. A corrupção é um exemplo claro disso, que traz sérios prejuízos à sociedade local e principalmente ao cidadão mais carente.

Quanto aos benefícios da Controladoria são: os ganhos com a redução de desperdícios, melhoria na rentabilidade, avaliação correta do patrimônio, diminuição de riscos, formação de custos adequados, planejamento tributário, dentre outros.

Com a implantação de uma Controladoria os municípios passaram a ter informações importantes para a tomada de decisões por parte de seus dirigentes, permitindo a condução da gestão de maneira racional, aproveitando melhor as oportunidades e resistindo com maior segurança as ameaças provenientes do ambiente externo. Portanto, não deve ser considerado como custo e sim, como um investimento, em virtude do retorno que pode proporcionar ao longo do tempo.

Com isso, o fornecimento de informações sobre a efetividade de atuação do setor público, *accountability*, passa a ser fundamental para o encorajamento, inclusive, do consenso por uma maior ênfase no planejamento organizacional e a supressão dos conflitos de agência que subsiste entre os cidadãos e os gestores municipais.

Sendo o *Controller* ou Controlador o profissional responsável por reunir todas as características para realizar as funções da Controladoria tendo como requisitos: “bom conhecimento do ramo de atividade orçamentária financeira; conhecimento da história dos planos plurianuais e diretrizes orçamentárias; habilidade para analisar dados contábeis e estatísticos e habilidade de bem expressar oralmente e por escrito” (FERNANDES e GALVÃO, 2016).

Segundo Amoras et al. (2016) uma atuação mais eficaz do Controle Interno da Gestão Pública pressupõe a existência de Instituições sólidas e preparadas, que possam agir com competência, transparência e parceria para o cumprimento dessa missão. As funções de Auditoria, Controladoria, Ouvidoria, Correição, Prevenção e Combate à Corrupção requerem estruturas fortes e adequadas, alicerçadas em princípios sustentadores do desempenho de suas atividades.

Nesse sentido, espera-se descrever as propostas para implantação da Controladoria Geral Municipal (CGM), na cidade de Maceió, estabelecendo os reflexos e influências na rede de serviços de transparência e controle do erário municipal, apontando, assim, informações

imprescindíveis para subsidiar os gestores públicos no gerenciamento e aperfeiçoamento das políticas públicas municipais no fomento ao Controle Social.

Essa dissertação está estruturada em seis capítulos, apresentando inicialmente por esta introdução do trabalho.

O segundo capítulo é composto pelo referencial teórico, informando sobre a Atividade Financeira do Estado, Controladorias, Controle Interno, *Accountability* Horizontal, Controle Social, Transparência, *Controller* e os Custos no Setor Público.

O terceiro capítulo aborda a metodologia adotada neste trabalho. O quarto capítulo trata do diagnóstico organizacional, apresentando a estrutura do Poder Executivo de Maceió, a Controladoria Geral do Estado de Alagoas (CGE/AL) e a Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI).

O quinto capítulo está destinado à análise do estudo de caso sobre proposta de implantação da Controladoria Geral do Município de Maceió (CGM), com o exame das controladorias dos 102 municípios alagoanos, procedimentos do Controle Interno, bem como dos Sistemas de Contabilidade de Custos (SCC) e de Controle Interno (SCI), a proposta de carreira do Auditor de Controle Interno (ACI), fomento ao Controle Social e a criação do Relatório de Gestão municipal. E por fim, as considerações do trabalho.

1.2. Problemática

Avaliar as particularidades da atual Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI) e das demais controladorias nos 102 municípios alagoanos, como também, a existência de aplicabilidade das funções da Secretaria Municipal de Controle Interno nos órgãos da administração pública municipal de Maceió, bem como com a Controladoria Geral do Estado de Alagoas. Para que se possa auferir os procedimentos de um Controle Interno e em que medida o Sistema de Controle Interno (SCI) possa beneficiar os gestores públicos e os cidadãos ao fomento do Controle Social.

Nesse sentido, quais seriam as potenciais fragilidades na aplicação dos recursos públicos relacionados ao SCI pela Controladoria a ser abordado nesse estudo. Sendo necessário, arrolado com a implementação da Controladoria Geral a criação do o Plano de Cargos e Salários que deverá ser adotado para os servidores aprovados mediante concurso público de provas e títulos para SMCI. Na medida em que proporcionar a importância da transparência da informação sobre os Custos dos serviços prestados de cada secretaria do Poder Executivo municipal que deverá informado pela Controladoria para todos os cidadãos no fomento ao Controle Social e quais os dados produzidos que estarão disponíveis nos Dados Abertos.

Portanto, as informações prestadas nas DCPAS por si só não são ideais para atender às necessidades dos gestores e principalmente dos cidadãos por meio do Controle Social. À medida que as proposições de melhorias e aperfeiçoamentos da gestão Secretaria Municipal de Controle Interno que possam ser formuladas a partir da análise desses resultados, de forma a proporcionar subsídios para as ações do Controle Social perante a gestão pública municipal de Maceió. Nesse caso, com a implantação do Relatório de Gestão pela Controladoria poderá atender essas necessidades.

Por fim, considerando a complexidade do processo de implantação de uma Controladoria e a necessidade de inserir as visões da transparência e controle do erário municipal, a questão de pesquisa do presente estudo é: Como poderia ocorrer a implantação da Controladoria Geral do Município de Maceió?

1.2.1 Objetivo geral

Propor a implementação de uma Controladoria Geral do Município de Maceió, no lugar da atual secretaria, dando-lhe autonomia de fato e direito, principalmente para seu quadro funcional de servidores públicos aprovados mediante concurso público de provas e títulos.

1.2.2 Objetivos específicos

Pretende-se:

- I. Descrever a importância dos procedimentos do Controles Internos;
- II. Analisar os Sistemas de Controle Interno e dos Sistemas de Contabilidade de Custos;
- III. Erigir a criação do cargo de Auditor de Controle Interno no município de Maceió.
- IV. Propor aperfeiçoamento das ações *Accountability* por meio do fomento ao Controle Social mediante os Dados Abertos;
- V. Apontar a relevância do Relatório de Gestão municipal.

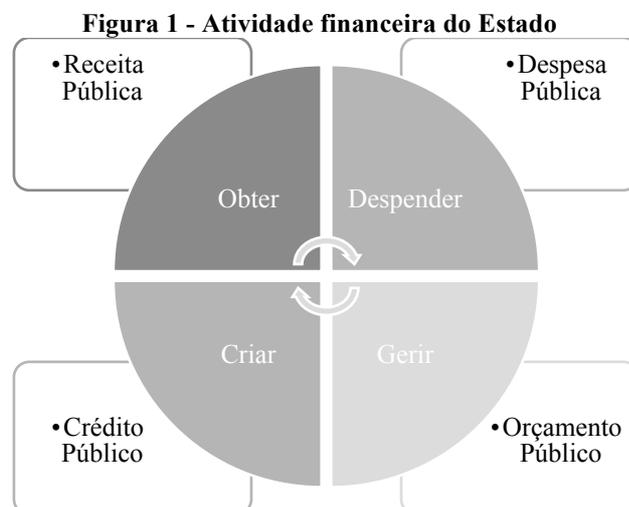
CAPÍTULO 2

Neste capítulo será exposto o referencial teórico, permitindo verificar o estado do problema a ser pesquisado, sob o aspecto teórico e de outros estudos e pesquisas já realizados sobre a Controladoria apresentando os mais importantes conceitos, justificativas e características sobre o assunto abordado, do ponto de vista da análise realizada por outros autores. Ademais, engloba-se nos conceitos a serem explorados sobre a Atividade Financeira do Estado, o Controle Interno, a Accountability Horizontal e o Controle Social possibilitando fundamentar, dar consistência a todo este estudo. Também é fundamental demonstrar sobre os resultados das pesquisas que foram obtidas previamente, indicando a importância da transparência, do *controller* e dos custos no setor público, como problema da questão da pesquisa a ser explorado.

2 Referencial Teórico

2.1 Atividade Financeira do Estado

O Chefe do Poder Executivo tem entre suas funções a gerencia da atividade financeira do Estado, que se constitui na busca de meios para satisfazer as necessidades públicas, no atingimento dos seus fins. Conforme Almeida e Lisboa (2017, p.25) “a atividade financeira do Estado não se constitui em um fim em si mesmo, servindo de instrumento para consecução de determinadas finalidades estatais de índole política, econômica e administrativa”. Pode-se declamar conforme está visível na figura 1 no estudo de Oliveira e Souza (2017). O Estado na sua atividade financeira apresenta em: obter, despender, gerir e criar. Na medida em que corresponde, respectivamente, à receita pública, à despesa pública, ao orçamento público e ao crédito público.



Fonte: Oliveira e Souza, 2017.

Dentro de uma visão holística, as funções do governo difundidas por Musgrave (1973), de exercer as funções: na esfera distributiva, alocativa e estabilizadora. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no seu art. 1º, consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, compondo a normatização das três funções do governo.

2. 2 Controladoria

De acordo com Suzart, Marcelino e Rocha (2011) a competência da Controladoria na gerência holística do sistema de informações contábeis tem a finalidade de dar suporte aos gestores no que diz respeito à correta mensuração de resultados. Conforme Oliveira, Perez Jr. e Silva (2011, p.5) entendem a “Controladoria como o departamento responsável pelo projeto, elaboração, implementação e manutenção do sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábeis”.

A controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimentos relativos à gestão econômica, podendo ser visualizada como órgão administrativo ou como uma área do conhecimento humano extraída de outras ciências (FERNANDES e GALVÃO, 2016). Nesse sentido, a Controladoria pode ser conceituada como um órgão responsável pela consolidação de todas as informações relacionadas às atividades de um poder público, que dão suporte aos gestores nas tomadas de decisões.

A Controladoria Geral não é a área responsável pela tomada de decisões, mas sim a responsável pelo embasamento dos gestores, fornecendo-lhes informações adequadas e subsidiando-os para que as decisões por eles tomadas venham ao encontro do esperado pela empresa, possibilitando o trabalho de todos pelos mesmos objetivos. A Controladoria, enquanto ramo do conhecimento, apoiada pela teoria da contabilidade e numa visão interdisciplinar, é responsável pelo estabelecimento de bases teóricas e conceituais necessárias à modelagem, à construção e à manutenção de sistemas de informação e modelo de gestão, que supram as necessidades informativas dos gestores guiando-os durante o processo de gestão para a tomada de decisões direcionadas aos objetivos esperados (BIANCHI; BACKES e GIONGO 2006).

Os professores Heckert e Willson (1952), informam três funções da Controladoria, que as informações contábeis possam ser direcionadas para:

- (a) ajudar o administrador em determinar as políticas, planejando a execução das mesmas;
- (b) ajudar o administrador na direção, coordenação e controle das operações; e
- (c) manter os registros e procedimentos podendo garantir a proteção de todo interesse público.

Na pesquisa de Bianchi, Backes e Giongo (2006), a atuação da área de Controladoria pode ser vista sobre duas perspectivas: primeira, como um órgão facilitador no qual fornece informações às demais áreas da empresa para que possam implementar suas estratégias específicas; segunda, como a área que procura integrar o processo de decisões estratégicas de cada área com o objetivo global da organização, ou seja, com a diretriz estratégica da empresa como um todo.

Bianchi (2005) afirma que é por meio da área de Controladoria a organização alcança o diferencial para a mediação dos conflitos entre agentes. E isto se dá por meio do sistema de informações e mensuração do resultado, possibilitando o acesso dos proprietários e gestores ao desempenho da organização e transparência das informações.

Neste aspecto, a Controladoria ocupa função importante no âmbito governamental por subsidiar o processo decisório através do fornecimento das informações adequadas. Ela cria uma nova expectativa de ruptura nas Administrações Municipais, no sentido de que busca a adoção de medidas gerenciais de controle, intensificando o cumprimento das Leis, das metas e dos objetivos traçados pela administração, em benefício de toda a coletividade. (ALMEIDA; TAFFAREL; GERIK, 2003).

Beuren, Schlindwein e Pasqual (2007), destacam ainda a Controladoria como órgão administrativo do Poder Executivo, objetivando melhorar a tomada de decisões, bem como de propor o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e de controle gerencial por meio da construção de modelos, aplicações da pesquisa operacional, uso da estatística, entre outros recursos que possam tornar o sistema de informações, sob sua responsabilidade, mais eficaz.

No mesmo sentido, posiciona-se Catelli (2001, p. 344) informando que a Controladoria, enquanto ramo de conhecimento, apoiada na Teoria de Contabilidade e numa visão multidisciplinar, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais

necessárias para a modelagem, construção e manutenção de sistemas de informações e Modelo de Gestão Econômica, ajuda a suprir adequadamente as necessidades informativas dos Gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomarem decisões ótimas.

O aumento da complexidade das atribuições da Controladoria exige um conhecimento técnico bastante apurado não apenas numa área específica, pois deixou de ter apenas funções contábeis, mas incorporando novas funções relacionadas a outras áreas de conhecimento essenciais para o desempenho de sua atividade.

A alteração do foco da controladoria, ao deixar de ser uma área que processa papéis para trabalhar em conjunto com outras áreas da entidade, tendo como princípio fundamental a geração de informações e ajudando a suprir as necessidades dos gestores, é uma situação necessária diante do atual contexto organizacional em que estão inseridas (WILLSON; ROEHL-ANDERSON; BRAGG, 1998).

No trabalho de Cruz, Silva e Spinelli (2016) as atribuições de uma Controladoria exigem a prevenção e o combate à corrupção que incluem tanto atividades de caráter repressivo (por exemplo, realização de auditorias, fiscalizações a posteriori e atividades correccionais) quanto também ações de cunho preventivo, como as relacionadas à promoção da transparência, do acesso à informação e fomento ao controle social. Políticas de transparência e acesso à informação estão associadas à melhoria da gestão pública e são vistas como essenciais à prevenção e combate à corrupção.

Com isso, conforme Leite (2017) informa a importância da função corretiva da Controladoria, que não pode ser renunciada, sobre pena de ausência do controle das contas públicas municipais, e de severas consequências ao gestor público municipal, pois a falta de controle, por certo, leva a incorrer em desacertos fatais para a sua carreira política, bem como prejuízo ao erário.

No entanto, o controle representa uma das funções essenciais da Controladoria, que em nome da instituição, exerce a competência de mensurar e corrigir o desempenho da organização, não apenas em uma visão retrospectiva, mas também na adoção de uma atividade prospectiva da organização (ROEHL-ANDERSON E BRAGG, 2004).

Por fim, no quadro 1, Borinelli (2006) informa o significado de uma unidade organizacional de Controladoria.

Quadro 1 –Definições de Controladoria, enquanto unidade organizacional.

O QUE É	É um órgão administrativo (área, unidade, departamento, etc.); É uma função; É uma função informativa e analítica; É um serviço de informação econômica; É um sistema de controle gerencial; É um órgão de coordenação e controle da cúpula administrativa; É um órgão aglutinador e direcionador dos esforços dos demais gestores.
O QUE FAZ	Registra todos os fatos pertinentes no negócio; Processa informação; Acumula, analisa e informa dados financeiros e estatísticos; Fornece dados, planeja, pesquisa; Projeta, desenvolve, implementa e monitora o sistema integrado de informações; Motiva, avalia e comunica os resultados do desempenho; Toma decisões sobre eventos, transações e atividades; Coordena e dissemina a tecnologia sobre gestão econômica; Coordena/responsabiliza-se pela gestão econômica do sistema da empresa; Estabelece planos, estratégias, procedimentos de controles administrativos e contábeis.
PARA QUE SERVE	Prover suporte ao processo de gestão; Informar sobre pontos de estrangulamentos presentes e futuros; Direcionar as atividades empresariais na consecução de seus objetivos; Conduzir a otimização do resultado organizacional global; Levar a empresa à maior eficácia.

Fonte: Borinelli (2006)

2.3 Controle Interno

Segundo Leite (2017), o Controle Interno é uma atividade de fiscalização prévia feita pelo próprio poder em relação aos seus agentes, órgãos e instituições, ou seja, o Controle Interno é exercido internamente pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, na União, nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

O Controle Interno consiste na necessidade de cada poder, possuir uma estrutura que tenha por finalidade analisar e conferir cada processo de pagamento, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), os relatórios, o cumprimento das metas previstas no PPA, LDO e LOA, a execução dos programas estabelecidos, dentre outras

atribuições, afim de haver algumas eventuais correções dentro da própria estrutura do poder, antes de serem conferidos pelo controle externo, ou para auxiliar o próprio controle externo.

O Controle Interno brasileiro está conceituado pela NBC T 16.8 destacando-se sobre o enfoque contábil, que compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- (a) *salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;*
- (b) *dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;*
- (c) *propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;*
- (d) *estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;*
- (e) *contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;*
- (f) *auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.*

Nisso, o Controle Interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo a preservação do patrimônio público; o controle da execução das ações que integram os programas; e a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas. Segundo Leite (2017) o conjunto de normas que tratam do Controle visa buscar a melhor aplicação dos recursos públicos, iniciados na Constituição Federal de 1988 traçados nos art. 70 a 75 uma seção específica para disciplinar o controle público, além de estarem presentes na LRF art. 43 a 59 e na Lei 4.320/64 art. 75 a 82. Na medida em que esses dispositivos realizados pela União aplicam-se às todos os entes federados.

No mesmo sentido, posiciona-se Alves (2009, p.111) “é imprescindível que a atuação dos órgãos de controle seja coordenada e complementar, de modo a evitar a superdosagem, a redundância ou a presença de lacunas graves”.

De acordo com Amoras et al. (2016), o Controle Interno visa subsidiar o administrador com informações gerenciais para melhor tomada de decisão, e conseqüente melhoria da gestão e dos processos.

Dessa forma, o Sistema de Controle Interno da administração pública ganha projeção em sua área de atuação, uma vez que pode contribuir de forma eficiente e eficaz na consignação de instrumentos de controle para soluções dos desafios atuais e futuros. Em

outras palavras, a transparência é importante para o exercício da atuação pedagógica do controle. Esta, por sua vez, é o maior instrumento do qual os órgãos de Controle Interno dispõem para alavancar a eficiência na gestão da máquina pública. Conclui-se, que toda ação adotada pelo gestor, no intuito de reforçar a possibilidade das quais as metas e os objetivos estabelecidos sejam alcançados, configura-se como um Controle Interno. Contudo, conforme o quadro 2, Cittadin (2011) abreviou o referencial teórico apresentando o estudo da classificação dos controles.

Quadro 2 - Classificação dos Controles.

Controles Estratégicos	Oliveira et al. (2011)	Verificam as relações da empresa com o ambiente, por meio da comparação das diretrizes estratégicas e decisões de alteração de objetivos em função de mudanças ambientais com os resultados.
	Atkinson et al. (2000)	Fornecem informações sobre o desempenho competitivo da unidade de negócios, do ponto de vista financeiro e clientes
	Lunkes e Schnorrenberger (2009)	Permitem a comparação dos resultados realizados e previstos em relação às políticas e aos objetivos estratégicos.
Controles Táticos	Oliveira et al. (2011)	Consistem na verificação das relações de cada área de responsabilidade da empresa em seu ambiente.
	Lunkes e Schnorrenberger (2009)	São responsáveis pelo monitoramento dos objetivos setoriais, no intuito de avaliar o resultado de cada área e dos respectivos sistemas de gestão.
Controles Operacionais	Oliveira et al. (2011)	Responsável pela verificação do cumprimento das metas operacionais estabelecidas para as áreas, identificação dos desvios em relação aos padrões existentes, comparação do realizado com o orçado e acompanhamento das ações corretivas necessárias ao desempenho setorial
	Atkinson et al. (2000)	Processo de fornecimento de feedback aos funcionários e gerentes, sobre a eficiência de atividades executadas.
	Lunkes e Schnorrenberger (2009)	Processo de análise comparativa das metas estabelecidas para as atividades operacionais. É realizado em nível de execução, e envolve acompanhamento dos resultados parciais ou finais, como o alcance das metas de vendas, produção financeiras e outras.
Controles Internos	Sá (2002); Boyton, Jhonson e Kell (2002)	Processos que tem a finalidade de: salvaguardar os ativos, assegurar a confiabilidade das informações contábeis e garantir a eficácia empresarial por meio do cumprimento das políticas administrativas estabelecidas.

Fonte: Cittadin (2011).

2. 4. *Accountability* Horizontal

O conceito de *Accountability* Horizontal (AH), segundo O'Donnell (1998) é a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal na realização de ações, vão desde o controle da rotina a sanções legais contra ações de outros agentes ou do próprio Estado. Com isso, descrevendo uma relação entre iguais em que num ambiente democrático seja difícil de identificar e medir as relações de poder.

Da mesma forma esta pesquisa visa identificar a implementação de uma Controladoria no Município de Maceió na forma de controle mútuo, servindo de base para novos estudos de qualquer ente federado.

Segundo Cruz, Silva e Spinelli (2016) definem o conceito de *accountability* como a utilização que pressupõe a transparência pública, mas é preciso enfatizar que um e outro não são sinônimos.

Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p. 19) informam que *accountability* é mais amplo, pois atinge não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública podendo gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações.

Contudo, Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p. 19) destacam a amplitude da palavra *accountability*, pois atinge não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possa gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações.

Nesse sentido, a AH somente existe porque há o poder e todo domínio precisa ser controlado, para evitar que abusos aconteçam por falta de controle. Dessarte, esta inevitabilidade decorre da responsabilização de qualquer pessoa física ou jurídica ao utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais assumam obrigações de natureza pecuniária, conforme mandamento da atual carta magna.

Sabendo-se que o Poder Executivo não detém poder absoluto nem ao menos inquestionável, cabendo, portanto, a atuação das agências por meio dos sistemas de *checks and balances*, realizados pelos conforme esquematizado na figura 2, seguindo o modelo preconizado pelo O'Donnell (1998) para adquirir a AH.

Figura 2 - Accountability Horizontal



Fonte: Elaborada pelo autor a partir do referencial teórico.

Conforme figura 2 a veicidade na AH dessas agências e sua atuação pragmática, seu campo de atuação suas competências e finalidade. Sendo uma forma de combater tais episódios como a corrupção, a falta de punição de tais práticas e a não transparência dos atos e fatos administrativos, bastante recorrente nestas agências.

Na medida em que a AH tem se expandido nos últimos anos e para ser efetiva deve existir além de uma Controladoria Geral. Outras agências estatais autorizadas a supervisionar, controlar, punir ações ilícitas de agentes de outras agências o do próprio Estado, como os *ombudsman* e a fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998).

A AH efetiva não é um simples artefato Controladoria Geral isolada, mas uma rede de agências, sendo alternativas estratégicas para a sobrevivência do setor público, consistindo em um formato diferente da estrutura organizacional pública, por combinar eficácia, informalidade e flexibilidade.

As interatividades de uma rede dessas agências são de fundamentação importância na aplicação do controle ao erário, mesmo aplicando os altos índices de corrupção não cessarão os altos índices de corrupção. Visto que, os titulares dos órgãos do poder devem respeita-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de autoridade, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira.

Se o poder constituinte vem de todos os cidadãos e se cada pessoa é ao menos potencialmente um participante na tomada de decisões coletivas, então todas as decisões do governo devem ser públicas (O'DONNELL, 1998).

Portanto, não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estados e AH, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos os quais possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos.

Na medida em que somente com a consciência da sociedade dos seus direitos haverá efetivamente a AH, criando um novo padrão de interação entre a sociedade e as agências. Entretanto, segundo Araújo (2004, p.158) “à participação popular na micropolítica acrescenta-se uma dimensão de eficácia, feita com deliberação, com inteligência”, ou seja, não haverá tal condição enquanto a sociedade se achar tutelado das agências e não como o tutor delas.

De acordo com Campos (1990), os cidadãos são complacentes, não têm consciência crítica de seus direitos como contribuintes, distanciando as agências públicas das suas necessidades, sendo que uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *Accountability* Horizontal e forte riscos da *Accountability* Vertical (AV).

Em síntese, com a evolução da democracia realizada pela AV, a sociedade passa a cobrar melhor eficiência, eficácias, economicidade na gestão pública, assumindo o verdadeiro papel de gerente da coisa pública, mesmo com a baixa produtividade do sistema econômico; significando um caso típico de involução econômica (GOMES, 2014).

2.5 Controle Social

O Controle Social é o mecanismo em que o cidadão exerce a cidadania em sentido amplo, deixando de ser simples coadjuvante para protagonista na gestão pública, tendo como o orçamento participativo um instrumento de democratização na elaboração do orçamento ao fortalecer a participação da comunidade local, e ainda, um caráter educativo ao proporcionar à população local a colaboração na solução dos principais problemas e a noção das limitações orçamentárias (ALMEIDA e LISBOA 2017).

Conforme ensina Sá (2002, p.427) “todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico”. Com isso, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade da administração municipal direta ou indireta, inclusive nas fundações pública para Controladoria Geral do Município.

Embora o Controle Social, não disponham de capacidade institucional de imputar sanções diretamente a políticos, servidores públicos ou agências governamentais, não deixam de representar mecanismos efetivos de *Accountability* Horizontal, como explicado no tópico anterior.

À medida que o Controle Social é uma forma de controle externo por meio da qual a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente, exerce a fiscalização da atividade estatal, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, a Carta Magna estabelece diversos mecanismos dando ao administrado a capacidade de exercer o Controle Social: propor ação popular a qual vise anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, inciso LXXIII, da CF); denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º, da CF).

Conforme Cruz, Silva e Spinelle (2016), estabelece que o Controle Social deve ser assegurada mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como garante a obrigatoriedade de publicar bimestralmente relatórios resumidos de execução orçamentária e

de realizar audiências públicas quadrimestrais para apresentar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

No que se refere a transparência e Controle Social, mudanças ocorridas no Brasil, conforme pesquisa de Schommer, Dahmer e Spaniol (2014), em meados da década de 1980 aos dias atuais, sinalizam a emergência do padrão sociocêntrico, observando-se alterações na atuação do Estado e da Sociedade.

Surgiram organizações, movimentos sociais e redes voltadas ao acompanhamento e fiscalização da gestão pública, como observatórios, movimentos por cidades e de combate à corrupção, que ganharam espaço nas arenas políticas, fazendo incidir o anseio popular na tomada de decisão política, exigindo planos de metas dos governantes, influenciando os marcos regulatórios e a revisão das práticas do controle institucional, profissionalizando-o e pressionando-o politicamente

A transparência pública será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo.

Contudo, o Controle Social deixará de ser uma quimera quando almejar o patamar, na qual cada cidadão acompanhar pelo celular toda movimentação financeira, orçamentária do ente municipal.

Conforme Lima (2015, p.3) “Não existe democracia sem controle”. Nela, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. Nessa toada a figura dos controles como multiplicidade dos mesmos não é garantia de sua efetividade.

2.6 Transparência

Visto que, se a sociedade não tiver acesso às informações, conforme a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação, (LAI), a sociedade terá dificuldades para controlar seus governantes, pois a falta de transparência nas informações é a forma para alienação política, sendo uma das vertentes da Controladoria Geral do Município sua implementação e fomento.

Segundo a LAI todo cidadão tem o direito ao recebimento de quaisquer informações, salvo as de caráter sigiloso, sem a necessidade de apresentar motivos na solicitação de tais informações perante aos órgãos públicos, sendo um verdadeiro avanço para *Accountability* Horizontal realizada pelo Controle Social; se não fosse a mesma, ficaria impossível até de discorrer este estudo com os detalhes elencados nesta pesquisa, na medida em que a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção.

Porém é necessário buscar a qualidade das relações entre o governo e cidadão, as organizações de controle na qualidades e tempestividade dessas informações. Para a promoção à transparência e o acesso à informação devem ocorrer de duas formas simultâneas: por meio da divulgação de informação de forma espontânea pelo Poder Público, caracterizada como transparência ativa; e por meio do acesso à informação mediante solicitações diversas dos cidadãos aos órgãos governamentais, denominada como transparência passiva (CRUZ, SILVA e SPINELLI, 2016).

Conforme Fernandes (2013), a confiança traz segurança. A segurança incentiva e motiva investimentos e compromissos de longo prazo. A falta de transparência e diretrizes claras, por sua vez, instalam a insegurança jurídica e difundem a notória política do medo. Tal situação só desmotiva aqueles agentes verdadeiramente comprometidos com o interesse público. A transparência das ações do Poder Público é uma condição precípua para o êxito do Controle Social.

De acordo com Cavalcante e De Luca (2013), existe um ambiente de insegurança, por falta de transparência, verificada neste processo que se traduz da necessidade de alinhamento de interesses e assimetria informacional entre os agentes envolvidos - proprietários e gestores - e a Controladoria constitui um importante mecanismo de auxílio ao processo de gestão. Segundo Oliveira, Perez Jr e Silva (2011, p.104) “O termo gestão deriva do latim *gestione* e

significa gerir, gerência, administração. Administrar é planejar, organizar, dirigir e controlar recursos, visando atingir determinado objetivo”.

O primeiro elemento ou dimensão da transparência para os dados abertos realizados por uma Controladoria, assumido nessa incursão, é a publicidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões (PLATT NETO et al. 2007).

De acordo com a OCDE (2011), a promoção da transparência é um dos elementos que servem para consolidar a *accountability*, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para desenvolver um acompanhamento das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre Governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e adoção de medidas corretivas que contribuem para: garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos.

Segundo Cruz, Silva e Spinelle (2016), as novas funcionalidades do sistema de Controle Interno propostas por várias instituições internacionais e nacionais envolvem auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoramento da LAI, capacitação dos servidores e estímulo ao Controle Social.

Por fim, visando materializar a noção de transparência, diversos países aprovaram leis gerais de acesso à informação pública, nos últimos anos, as quais especificam a forma de acesso. Dentre elas, podem ser destacadas as informações que devem ser disponibilizadas de forma ativa aos cidadãos para que as informações pudessem ser entregues sem ser solicitadas, ressalvadas as informações que são sigilosas, bem como o prazo estipulado para a entrega de informações solicitadas, as sanções a serem realizadas em caso de negativa, quais órgãos, poderes e esferas governamentais ou quase-governamentais, que estão sujeitos ao escopo da lei de acesso a informação por meio dos Dados Abertos (ANGÉLICO, 2015).

2.7 Controller

Segundo Fernandes e Galvão (2016), o *Controller* ou Controlador é o profissional que reúne todas as características para realizar as funções da Controladoria tendo como requisitos: bom conhecimento do ramo de atividade orçamentária financeira; conhecimento da história dos planos plurianuais e diretrizes orçamentárias; habilidade para analisar dados contábeis e estatísticos e habilidade de bem expressar oralmente e por escrito.

O *Controller* desempenha sua função de controle de maneira muito especial, isto é, ao organizar e reportar dados relevantes, exerce uma força de influência que induz os gerentes a tomarem decisões lógicas e consistentes com a missão e objetivos da empresa (NAKAGAWA, 1993). Complementando, Martins (2010, p. 14) informa que, o “*Controller* tem que utilizar ferramentas que possibilitam a mensuração e o controle das diversas atividades da organização, sendo que para isso torna-se necessária à adequada integração entre os sistemas contábeis, orçamentários e padrões”.

O papel de Auditor de Controle Interno, *controller*, conforme Almeida, Taffarel e Gerik (2003), para o bom desenvolvimento da Controladoria Geral do Município deverá possuir os seguintes requisitos, como, por exemplo:

- a) conhecer contabilidade pública, de preferência, ser formado em Ciências Contábeis e ter visão gerencial, bem como, conhecimento da legislação vigente e das implicações que venham a afetar o resultado financeiro;
- b) ter conhecimento da história do município e identificação com seus objetivos, suas metas e suas políticas, assim como seus problemas básicos e suas possibilidades estratégicas;
- c) ter conhecimento amplo do funcionamento da administração pública municipal, bem como uma boa visão da administração estadual e federal;
- d) ter bom conhecimento da legislação que envolve a administração pública, principalmente quanto aos direitos, exigências e deveres desta;
- e) ter habilidade para analisar dados contábeis e estatísticos, que são a base direcionadora de suas ações, e conhecimento de informática suficiente para propor modelos de aglutinação e simulação das diversas combinações de dados; e
- f) possuir habilidade de se expressar oralmente e por escrito.

Assim, conforme Leite (2017) enquanto o servidor tem o dever de representar e levar as irregularidades a conhecimento de quem está submetido hierarquicamente, os Analista de Controle Interno (ACI), possuem o dever de comunicação desvinculado da hierarquia, pois não há hierarquia entre o Controle Interno com o Controle Externo, ou seja, o ACI é jurisdicionado ao Tribunal de Contas, por forças constitucionais. Sendo omissos do seu mister, serão imputadas ao Controlador as sanções próprias do infrator, tendo em vista que a responsabilidade é solidária.

2. 8 Custos no setor público

A gestão de custos nas organizações públicas requer informações que possibilitem o controle interno na análise e a tomada de decisões de forma adequada. Para que isso seja possível, as informações geradas pelo Sistema de Contabilidade de Custos no setor público devem ser confiáveis e apropriadas para a finalidade a que se propõem (MIRANDA et al, 2007).

Para Miranda Filho (2003, p. 44) “O sistema de custos busca agregar novas informações, de caráter gerencial, ao conjunto já existente de informações fornecidas pela Contabilidade Pública”.

Atentando-se ainda para o comportamento muito regular dos custos no setor público ao longo de um período pode indicar falta de ganho e conhecimento na execução da rotina de controle interno (OLIVEIRA, 2017).

Nesse contexto, o Sistema de Contabilidade de Custos é dividido em centros de custos e eles refletem departamentos especializados da administração pública, que seria os ministérios e/ou secretarias. Nessa lógica, os custos diretos são apropriados diretamente aos procedimentos prestados, ao passo que os indiretos são rateados conforme determinadas bases (CHING, 2010).

Segundo Oliveira (2017) o custeio do serviço público municipal é realizado por absorção, que pressupõe a causa de todos os custos é uma função do volume serviços ofertados. Também, em relação ao custeio por absorção, todos os custos, diretos e indiretos, são alocados aos produtos.

De acordo com Bonacim e Araújo (2010) salientam que a apuração de custos em uma entidade da federação torna-se uma tarefa abrangente levando em conta a diversidade dos serviços prestados, o que exige inicialmente uma delimitação dos sistemas de custos e um sistema de informações eficiente.

Miranda et al. (2007) destacam que tal complexidade é mais notória nas prefeituras pela ampla gama de serviços ofertados a todos os cidadãos.

Contudo, segundo Dallora (2007), os gestores públicos municipais possuem baixo conhecimento sobre os conceitos de custos. Além disso, as informações da Contabilidade de Custos disponibilizadas são pouco aproveitadas, não são bem compreendidas e, segundo os respondentes, não representam a realidade da gestão municipal (BONACIM e ARAUJO, 2010).

Portanto, para mensuração dos custos no setor público precisam-se de dados, que são considerados dados abertos quando “podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras” (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2016).

CAPÍTULO 3

3 Metodologia

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa tem caráter exploratório tendo em visto que o objeto problema de como poderia ocorrer a implantação da Controladoria Geral do Município de Maceió. A pesquisa também pode ser apresentada como explicativa, porque visa demonstrar se os fatores que levam ao apontamento da inércia da atual secretaria municipal de controle interno. A consecução desta pesquisa foi pautada pelo enfoque dedutivo, com uma análise realizada na literatura concernente ao tema e na legislação relacionada, oriunda de procedimentos descritivos, dado o objetivo proposto de identificar as informações que devem constar nos portais de transparência públicos sob a ótica do controle interno.

3.2 Método

Este estudo é de análise qualitativa em face da natureza da pesquisa, utilizando-se de dados oriundos da literatura e legislação, correlata à temática, a pesquisa tem caráter qualitativo, por ser fundamentalmente interpretativa, onde significa dizer que o pesquisador interpreta os dados a partir da descrição de um fato ou cenário (CRESWELL, 2010). A definição de pesquisa qualitativa se deu mediante a forma pelo qual os dados foram analisados e, conseqüentemente, o delineamento do estudo foi estruturado para obter resultados. A escolha qualitativa ou quantitativa é primariamente uma decisão sobre a geração dos dados e os métodos de análise e só secundariamente, uma definição sobre o delineamento da pesquisa ou de interesses do conhecimento (BAUER e GASKELL, 2017).

Nisso a relação da abordagem na adversidade da implantação da Controladoria Geral do Município de Maceió requer uma interpelação qualitativa visando destacar as características não observadas em estudo quantitativo. Para Silva e Menezes (2001, p.20), “pesquisa qualitativa: considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir números em opiniões e informações para classificá-los e analisá-los”. Ressalta-se, conforme Raupp e Beuren (2004, p.92) que “na contabilidade, é bastante comum o uso da abordagem qualitativa como tipologia de pesquisa”. Cabe salientar, que apesar de a contabilidade lidar intensamente com números, ela é uma ciência social, e não uma ciência exata como alguns poderiam pensar, justificando a relevância do uso da abordagem qualitativa.

3.3 Objetivo da pesquisa

Do ponto de vista de seus objetivos essa pesquisa é exploratória e descritiva, visto que a mesma pretende ampliar a gama de informações sobre o assunto tratado. Com o objetivo de propor a implementação de uma Controladoria Geral do Município de Maceió, dando-lhe autonomia de fato e direito, realizou-se a pesquisa com abordagem qualitativa. Assim, o presente estudo classifica-se em relação aos objetivos, como descritivo, visando realizar uma descrição e análise do cenário da SMCI, a partir da percepção dos múltiplos atores que estão envolvidos com a execução local da política pública. Segundo Gil (2017, p. 28), a pesquisa descritiva tem o intuito de descrever “características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Na apresentação da proposta de implementação da Controladoria Geral do Município foi apontado a importância dos procedimentos do Controles Internos. Analisando os Sistemas de Controle Interno e dos Sistemas de Contabilidade de Custos, propondo o aperfeiçoamento das ações *Accountability* por meio do fomento ao Controle Social mediante os Dados Abertos, que poderá ganhar opulência com a criação do cargo de Auditor de Controle Interno no município de Maceió. Por fim, foi evidenciado a propositura da relevância do Relatório de Gestão municipal.

3.4 Natureza

Do ponto de vista de sua natureza a pesquisa aqui tratada é uma pesquisa aplicada que tem como finalidade gerar conhecimento para o emprego de práticas voltadas para solucionar dificuldades particulares, envolvendo verdades e interesses locais. Quanto aos procedimentos (natureza), a metodologia utilizada nessa pesquisa, foi por meio de estudo de caso, na capital alagoana, abrangendo a SMCI e as demais secretarias existentes no Poder Executivo municipal. A abordagem qualitativa adotada permitiu um maior aprofundamento da análise dos resultados, pelo fato da complexidade existente no processo avaliativo de uma Controladoria.

Contudo, faz-se necessário analisar, repensar e interpretar a realidade da organização como um todo, utilizando como técnica de pesquisa o estudo de caso, permitindo executar vários conceitos, estudar e ouvir opiniões de quem resolveu, na prática, os problemas vistos na teoria (YIN, 2015).

O estudo de caso como um tipo de pesquisa é compreendido como uma metodologia definida pelo interesse em casos individuais buscando investigar um caso específico, definido, descrito em tempo e lugar para que possa permitir uma procura detalhada de informações. Assim, os estudos de caso mais simples são aqueles com foco em uma unidade ou múltiplos, onde diversos estudos são dirigidos ao mesmo tempo.

Para enfatizar Gil (2017, p. 73) declara que, “O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo”. Não se deve confundir a estratégia de estudo de caso com pesquisa qualitativa. Existem pesquisas qualitativas que procuram satisfazer condições na qual envolvem a utilização que o pesquisador faz de observações aprofundadas e precisas do mundo e a tentativa de se esquivar de compromissos precedentes a qualquer padrão teórico (YIN, 2015).

Também, esta pesquisa é qualitativa com caráter exploratório e explicativo, empregando-se o procedimento de uma análise documental. Segundo Raupp e Beuren (2004), na perquisição de informações para formular o presente estudo, a pesquisa documental é imprescindível, ou seja, é desenvolvida por meio de materiais já elaborados, geralmente artigos científicos e livros, objetivando recolher informações e conhecimentos relacionados ao assunto a ser explorado que possibilita novos estudos.

Na análise documental, avaliaram-se as demonstrações contábeis do Município de Maceió por meio do portal da transparência. Desta forma, para alcançar o objetivo proposto neste trabalho, foram conduzidos os estudos baseados no levantamento de fontes secundárias. Ajudando desta maneira a descobrir ideias e explicações possíveis para o fato ou fenômeno a ser investigado.

A revisão teórica buscou problematizar a relação da controladoria, neste aspecto buscou-se fundamentação em produções em diversas áreas, como: controle interno, *Accountability* Horizontal, Controle Social, transparência, *Controller* e custos no setor público.

Nessa revisão com objetivo de obter instrumentos analíticos para o objeto problema da pesquisa. Sendo assim, foi possível orientar o estudo implementação da Controladoria Geral

do Município de Maceió para o objeto da pesquisa, considerando não apenas as especificidades conceituais e analíticas dos termos, mas a complexidade da implantação desta.

Neste estudo, a fundamentação teórica e documental deveu-se a busca da identificação dos elementos, que precisam constar nos portais de transparência, que pode haver entendimento por parte dos usuários das informações neles evidenciadas. De acordo com Gil (2009) esse desenho metodológico, apresenta-se adequado à proposta da pesquisa, com o intuito de ter-se um panorama descritivo dos dados coletados, possibilitando responder ao problema norteador do estudo.

Segundo Gil (2017), o levantamento de fontes secundárias desenvolve sua importância através da possibilidade de identificação, conhecimento e acompanhamento da pesquisa em uma área do saber e almeja a demonstração de habilidades, o domínio de determinado tema específico e a justificativa do tópico de pesquisa.

Ainda de acordo com Gil (2017), as revisões de literatura podem ser classificadas em: propósito; abrangência; função; tratamento e abordagem. Esta pesquisa pode ser caracterizada como uma revisão de propósito analítica e temática, com a função de atualização e tratamento crítico.

3.5 Forma de coleta

Para validação do roteiro de pesquisa e atributos contemplados, foi realizado além da análise documental, um levantamento bibliográfico, podendo ser selecionado um tema e nele pesquisar, desenvolver a argumentação, investigar e criticar a literatura, e por fim, escrever a revisão teórica.

No desenvolvimento deste estudo foi de forma descritiva, pois descreveu os processos observados, por meio de coleta de dados, relatando e interpretando os resultados obtidos. De acordo com Gil (2017, p.55), “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos, variáveis, sem manipulá-los”. Ou seja, estuda fatos, fenômenos do mundo físico e especialmente do mundo humano, sem interferência do pesquisador. Com isso, procura-se descobrir com precisão a frequência com que um fenômeno pode ocorrer, sua relação e a conexão com outros, sua natureza e as características.

Para realização desse estudo, foram analisadas 23 (vinte e três) entidades (secretarias e superintendências) do escopo de trabalho da SMCI, tendo 16 (dezesseis) secretarias e 7 (sete) superintendências municipais. No âmbito gerencial, foram visitadas as 26 entidades municipais vinculado ao Poder Executivo da cidade de Maceió/AL no escopo de trabalho da SMCI.

Nas visitas técnicas esta abordagem apoia-se fundamentalmente em um processo de comunicação, junto aos operadores da gestão municipal e este processo baseia-se na utilização de algumas técnicas complementares, tais como: a observação *in loco*. Buscando identificar os objetivos gerais e eventuais restrições dos sistemas de controle que são realizadas visando obter o máximo de informações.

Na observação *in loco*, procurou-se a imersão na rotina de trabalho da organização, buscando entender e verificar as principais atividades realizadas. Na observação objetiva-se identificar quais atividades são automatizadas, quem são os potenciais usuários, quais tarefas eles querem realizar com a ajuda do novo sistema, dentre outras.

A pesquisa de campo apresentada foi sucedida durante os meses de janeiro a setembro de 2017, por meio de vistas agendadas, contatos dos telefônicos e por envio de e-mails institucionais, junto aos responsáveis de cada unidade e setor. Para coleta de dados foram utilizadas as informações encontradas no portal da transparência e por meio do E-SIC.

Por fim, para construção do problema da pesquisa, as atividades foram divididas em duas fases: na primeira foi desenvolvida a etapa de definição da identidade organizacional (negócio, missão, visão, valores e análise do ambiente interno e externo) e na segunda, foi definido o plano operacional.

Portanto, os resultados apresentados neste estudo são de natureza descritiva e diagnóstica, não comportam inferências de causa e efeito, limitando-se ao município de Maceió, por fim, não podendo ser generalizada a todos os entes federais.

3.6 Análise dos dados

A realização do exame da pesquisa constatou as três fases do método, segundo Bardin (2004):

- (1) pró-análises;
- (2) exploração do material; e
- (3) tratamento dos resultados.

Na pró-análises, fez-se uma leitura superficial dos documentos. Na exploração mais detalhada, a análise das informações deu-se em duas etapas: na primeira foram identificadas as informações da SMCI, envolvendo:

- a) a estrutura geral da sua forma de apresentação, em termos de classificação por área;
- b) o tipo de informação apresentada em cada grupo de assunto; e
- c) o escopo dos respectivos conteúdos e abordagens das informações que, por pertinência, se relacionam ao problema desta pesquisa.

A segunda etapa consistiu na análise comparativa das informações com as recomendações das diversas controladorias existentes no âmbito brasileiro, no que tange as dimensões do controle e dos relatórios externos. Foram consideradas as recomendações cujas práticas são passíveis de verificação por meio das informações contidas nos portais eletrônicos, compreendendo aquelas correspondentes a gestão de risco, auditoria interna, orçamento, gestão financeira e relatórios externos.

Para o questionamento dos dados (fase 3), as informações foram mapeadas em mecanismo próprio de coleta, que: primeiramente, registrou os relatórios disponibilizados, em seguida, os disponíveis nos portais de transparência na modalidade ativa; foram analisados e registrados o conteúdo das informações, nas dimensões controle e relatórios externos. O emprego da análise de conteúdo possibilitou a identificação de ausências e presenças das informações.

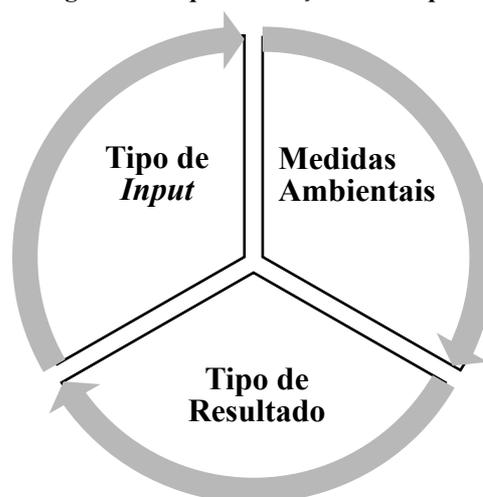
Além da pesquisa documental, usou-se dados secundários para a análise dos resultados trabalho. Realizou-se também uma revisão bibliográfica de estudos anteriores que tratavam sobre a temática avaliação, no âmbito SMCI, por meio de livros, artigos publicados em periódicos e eventos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Fontes de pesquisa como o banco de dados e os portais eletrônicos registraram informações importantes

sobre a realidade geral da transparência ativa e controle público. Além disso, o Plano Plurianual da Prefeitura Municipal Maceió (2013-2016). Por sua vez, a análise qualitativa das visitas semiestruturadas foi realizada mediante análise de conteúdo, baseada em Bardin (2010).

Nesse sentido, os dados foram registrados na íntegra, realizou-se a leitura exaustiva dos textos, e depois as informações foram organizadas para posterior análise. Assim, buscou-se verificar os dados centrais nas secretarias, de forma a descrever, analisar e interpretar os conteúdos dos fatos, a fim de observar os aspectos e as informações mais importantes para os objetivos do estudo. Nesse contexto, foi possível encontrar informações que não seriam possíveis sem uma. Então, de forma sintética, observa-se que as técnicas de pesquisas descritas e a posterior análise realizada proporcionou uma visão ampla acerca da SMCI.

A organização desta pesquisa está esquematizada na Figura 3, apontando cada item, tipo de *input*, medidas ambientais e tipo de resultado com a análise situacional da SMCI; a percepção dos atores envolvidos sobre o valor do controle público; maior peculiaridade nos serviços prestados à população pelas SMCI; e identificação de fatores positivos e negativos quanto à capacidade do serviço; proposição de sugestões para a melhoria na gestão e nos processos de trabalho.

Figura 3: Esquematização da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 4

Neste capítulo será analisado o diagnóstico organizacional, descrevendo primeiramente sobre a estrutura do Poder Executivo do Município de Maceió, sendo o escopo desta pesquisa conforme objetivo problema. Identificar, como está atualmente ocorrendo o Controle Interno municipal por meio da Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI). Por fim, examinar a composição organizacional da Controladoria Geral do Estado de Alagoas (CGE).

4. Diagnóstico organizacional

4.1 Estrutura do Poder Executivo do Município de Maceió

Foi decretado na Lei Municipal nº 6.593, de 30 de dezembro de 2016 a reorganização da estrutura administrativa dos órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta integrantes do poder executivo do município de Maceió, definindo as suas áreas, meios e formas de atuação para o exercício das competências que lhe são atribuídas. A lei tem como o objetivo principal elaborar e implantar programas e atividades que representem os princípios emanados da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Maceió.

O Poder Executivo é exercido diretamente pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais e os ocupantes de cargos equivalentes, que lhe são subordinados. O Poder Executivo, como agente do sistema de Administração articulação com os demais Poderes e com as outras esferas de Governo, sendo responsável pela correta aplicação dos meios e recursos que mobilizem sua ação executiva.

O resultado das ações empreendidas pelo Poder Executivo deve propiciar a melhoria das condições sociais, econômicas e culturais dos habitantes do Município de Maceió e a perfeita integração ao esforço despendido pelos demais entes da Federação para o desenvolvimento nacional.

Segundo o portal oficial do governo do município de Maceió, o poder executivo encontra-se com a seguinte estrutura organizacional:

Secretarias:

Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS);
Secretaria Municipal de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio;
Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM);
Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI);
Secretaria Municipal de Economia (SEMEC);
Secretaria Municipal de Educação (SEMED);
Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude (SEMELJ);
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável (SEMDS);
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SEDET);
Secretaria Municipal de Finanças;
Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE);
Secretaria Municipal de Governo (SMG);
Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento;
Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA);
Secretaria Municipal do Planejamento e do Desenvolvimento;
Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
Secretaria Municipal de Segurança Comunitária e Convívio Social (SEMSCS);
Secretaria Municipal de Trabalho, Abastecimento e Economia Solidária (SEMTABES);
Secretaria Municipal de Turismo (SEMTUR);
Procuradoria Geral do Município (PGM);
Gabinete do Prefeito;
Gabinete do Vice-Prefeito;
Gabinete de Governança (GGOV).

Órgãos:

Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Maceió;
Fundação Municipal de Ação Cultural;
Companhia Municipal de Administração, RH e Patrimônio;
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

Superintendências:

Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito;
Superintendência Municipal de Controle e Convívio Urbano;

Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió;
Superintendência Municipal de Energia e Iluminação Pública.

Com relação à nova estrutura administrativa da cidade, a Lei Nº. 7.001/2017 altera as disposições da Lei Nº 6.593/2016. Desta forma, fica extinta a Superintendência Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU), cujas atribuições e competências passam a ser exercidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SEDET), pela Secretaria Municipal de Segurança Comunitária e Convívio Social (SEMSCS) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável (SEMDS), bem como o quadro 3 detalha a simbologia, quantitativo e o valor dos cargos de direção superior, assessoramento e funções gratificadas da prefeitura municipal de Maceió. Porém, curiosamente, a SMCI não integra, de forma autônoma, na estrutura das demais secretarias.

Por fim, atualmente a prefeitura municipal de Maceió tem como servidores ativos e efetivos estatutários 12.381, servidores ativos e efetivos celetistas 527, servidores ativos e comissionados 1.242.

Quadro 3 - Simbologia, quantitativo e valor dos cargos de direção superior, assessoramento e funções gratificadas da prefeitura municipal de Maceió.

SÍMBOLO	QUANTIDADE	COD CARGO	COD NÍVEL	VENCIMENTO
PREFEITO	1	CC0001	CC00001	R\$ 20.000,00
VICE PREFEITO	1	CC0002	CC00002	R\$ 17.500,00
NES-1	17	CC0201	CC02001	R\$ 17.000,00
NES-2	8	CC0202	CC02002	R\$ 16.000,00
NES-3	9	CC0203	CC02003	R\$ 11.000,00
DAS-5	70	CC0105	CC01005	R\$ 7.700,00
DAS-4	121	CC0104	CC01004	R\$ 4.000,00
DAS-3	326	CC0103	CC01003	R\$ 3.000,00
DAS-2	371	CC0102	CC01002	R\$ 2.000,00
DAS-1	259	CC0101	CC01001	R\$ 1.000,00
FG-4	10	FG0104	FG01004	R\$ 300,00
FG-3	109	FG0103	FG01003	R\$ 160,00
FG-2	87	FG0102	FG01002	R\$ 115,00
FG-1	19	FG0101	FG01001	R\$ 90,00
FGPGM01	7	FG PGM	CHEFE	R\$ 2.650,00
FGPGM02	1	FG PGM	ADJUNTO	R\$ 3.180,00
FGPGM03	1	FG PGM	GERAL	R\$ 4.240,00

Fonte: Anexo I – da Lei Nº. 6.593 de 30 de dezembro de 2016.

4.2 A Secretaria Municipal de Controle Interno – SMCI

De acordo com o art. 100 da Constituição do Estado de Alagoas, o Controle Interno tem a finalidade de: avaliar a execução orçamentária e o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e nos programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como, a de aplicação de recursos públicos estaduais por entidades subvencionadas; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, assim como igualmente a dos direitos e haveres do Estado; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Os responsáveis pelo Controle Interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, terá de imediato dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, sob pena de responsabilidade solidária.

Conforme o art. 105 da Lei Orgânica do Município de Maceió, a administração municipal manterá serviço centralizado de contabilidade, ao qual incumbirá participação nas atividades de controle interno das execuções orçamentária, financeira e patrimonial. Fazendo assim, o Controle Interno permanecer no mesmo órgão sem a sua devida independência funcional. A SMCI visa assegurar a execução das funções do município de Maceió, contribuindo para aprimorar o planejamento, a organização, a direção, o controle e a tomada de decisões dos gestores públicos municipais em cada uma dessas fases.

Inicialmente, o Sistema de Auditoria Governamental do Município de Maceió foi implantado com a Lei nº 4.575/1996, onde foi criada a Auditoria Geral do Município. Posteriormente, essa Lei nº 4.575/1996, foi alterada pela Lei nº 5.118/2000, depois foi alterada em 23 de abril de 2001 pela Lei 5.125/2001, denominando a antiga Auditoria Geral do Município como Secretaria Municipal de Controle Interno.

Nessa toada, o Controle Interno da Prefeitura Municipal de Maceió foi reformulado pela Lei Delegada do Município de Maceió nº 01, de 26 de junho de 2014, a qual reorganiza a estrutura administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta integrando ao Poder Executivo do Município de Maceió e definindo as suas áreas, meios e formas de atuação no exercício das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município. Na qual foi criada a Controladoria Geral do Município (CGM), órgão integrante da Administração Direta do Município de Maceió e de assessoramento imediato do Prefeito,

tem como atribuição institucional exercer as funções de órgão central e de coordenação do Sistema de Controle Interno, fazendo-os de forma integrada com os sistemas afins.

Entre as alterações da Lei Delegada nº 01/2014 está a transformação da Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI) em Controladoria Geral do Município (CGM), reforçando o compromisso da Gestão Municipal com a transparência e a probidade na utilização dos recursos públicos.

Com o novo status, a Controladoria terá mais condições de atuar no acompanhamento das ações administrativas dos demais órgãos municipais. Com esta medida, amplia a estrutura do Controle Interno, atualizada como controladoria. Conforme a determinação e organização da lei delegada, segue o anexo VI:

I – DIREÇÃO SUPERIOR

1.1. Controlador-Geral

1.1.1. Controlador-Geral Adjunto

II – ORGÃOS DE ASSESSORAMENTO

2.1 Assessoria Técnica

2.2 Assessoria de Comunicação

2.3 Chefia de Gabinete

2.3.1 Assistência de Gabinete

III – ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO FINALÍSTICA

3.1 Diretoria de Auditoria

3.1.1 Coordenadoria de Auditoria de Gestão

3.1.2 Coordenadoria de Auditoria de Infraestrutura

3.2 Diretoria de Controle

3.2.1 Coordenadoria de Controle dos Gastos Públicos

3.2.2 Coordenadoria de Informações Estratégicas

3.3 Diretoria de Transparência e Controle Social

3.3.1 Coordenadoria de Transparência

3.3.2 Coordenadoria de Controle Social e de Informação ao Cidadão

IV – ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO OPERACIONAL

4.1 Diretoria de Gestão

4.1.1 Coordenadoria Setorial de Gestão Administrativa

4.1.2 Coordenadoria Setorial de Gestão de Tecnologia e Informação

4.1.3 Coordenadoria Setorial de Gestão Financeira e Orçamentária

Como a recém-criada/estruturada pela Lei Delegada nº 01/2014 a Controladoria Geral do Município (CGM), não possuía servidores efetivos em seu quadro, fato este, ainda presente até a data da conclusão deste estudo, que ocorreu em outubro de 2017. O seu quadro laboral composto por 22 cargos comissionados, vulnerando a isonomia meritocrática, com isso o quadro 4 detalha a estrutura organizacional, denominação e quantidade dos cargos de provimento em comissão da controladoria geral do município estrutura organizacional, conforme o anexo VI da referida lei.

Quadro 4 - Antiga Estrutura organizacional, denominação e quantidade dos cargos de provimento em comissão da controladoria geral do município estrutura organizacional.

DENOMINAÇÃO DOS CARGOS	SÍMBOLO	QUANTIDADE
Controlador Geral	NES-1	01
Controlador Geral Adjunto	NES-2	01
Assessor Técnico V	DAS-5	02
Assessor Técnico IV	DAS-4	03
Assessor Técnico III	DAS-3	07
Assessor de Comunicação	DAS-4	01
Chefe de Gabinete	DAS-4	01
Assistente de Gabinete III	DAS-3	01
Diretor	DAS-5	03
Diretor de Gestão	DAS-5	01
Coordenador de Coordenadoria	DAS-4	06
Coordenador Setorial	DAS-4	03

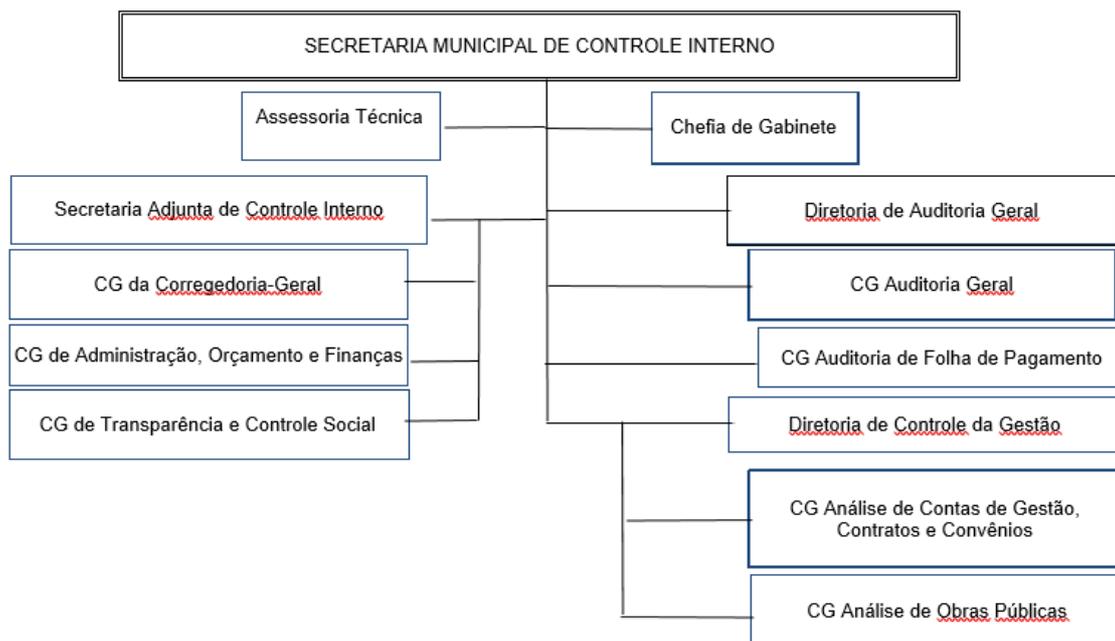
Fonte: Anexo VI – da Lei Delegada Nº. 01 de 26 de junho de 2014.

Por meio da Lei Municipal nº 6.593, de 30 de dezembro de 2016, que reorganizou a estrutura administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta integrantes do Poder Executivo do Município de Maceió, compete a atual Secretaria Municipal de Controle Interno: I – supervisionar, acompanhar e fiscalizar convênios, acordos, contratos e outros ajustes; II – fiscalizar as normas orçamentárias, contábeis e financeiras; III – fiscalizar as instituições que recebem recursos do Município; IV – supervisionar, acompanhar e fiscalizar os contratos para a execução de obras e serviços públicos; V – executar as atividades de controle da gestão fiscal; VI – receber e encaminhar reclamações,

denúncias, representações e sugestões referentes a procedimentos e ações, programas, e políticas de governo, solicitando informações e dados para instrução e apuração; VII – analisar e investigar, de forma independente e crítica, as informações, reclamações e denúncias recebidas; VIII – informar ao interessado o andamento e o resultado das providências adotadas em relação às manifestações recebidas; IX – apresentar recomendações ao prefeito visando o aprimoramento e a correção de situações do funcionamento inadequado das atividades sob a competência das unidades da estrutura da Prefeitura e das entidades vinculadas; X – examinar e identificar as causas e procedência das manifestações recebidas; e XI – encaminhar a demanda aos órgãos e setores responsáveis e acompanhar as providências tomadas, dentro do prazo estabelecido.

Em 26 de janeiro deste ano, foi publicado o decreto nº 8.352/2017 o qual reformou toda a estrutura administrativa do município passando a Secretaria Municipal de Controle Interno a possuir outras atribuições. Atualmente o controle interno do poder executivo do município de Maceió, depois da determinação da lei municipal, ficou drasticamente reduzido, como foi exposta inicialmente pela Lei Delegada 01/2014, perdendo o seu Status de Controladoria Geral para torna-se meramente uma Secretaria Municipal de Controle Interno, possuindo atualmente o seguinte organograma conforme a figura 4:

Figura 4: Organograma da SMCI



Fonte: <http://www.maceio.al.gov.br/smci/organograma>

O atual Decreto 8.352 de 20 de janeiro de 2017 o qual aprovou a estrutura regimental, e o quadro demonstrativo de cargos em comissão e das funções gratificadas da Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI), tem como atribuições, a coordenação e controle dos procedimentos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais, patrimoniais das aplicações das subvenções e renúncias de receitas, do Poder Executivo Municipal.

A Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI, órgão da Administração Municipal Direta, está atualmente regrada pelo Decreto 8.352/2017 (Anexo I desta pesquisa), contendo sua estrutura regimental e suas competências laborais. Nesse processo de descentralização é necessário que o órgão responsável pelo controle interno deixe de ser uma mera secretaria municipal de controle interno para se tornar numa Controladoria Geral Municipal.

Pois, o modelo exposto só desfortalece o controle interno tornando-o ineficiente, e tudo deve ao arranjo institucional. Segundo Loureiro et al. (2012) esse modelo prevaleceu até meados dos anos 1990 em âmbito nacional, a subordinação hierárquica direta ao secretário a quem deveriam controlar, inviabilizava na prática, uma atuação efetivamente de controle, auditoria, indicação, correção de erros e irregularidades.

Portanto, nessas constantes alterações na reestruturação para implantação do Controle Interno no Poder Executivo do Município de Maceió, reduzindo de 30 (trinta) servidores da Lei Delegada 01/2014 para 19 (dezenove) servidores pela Lei Municipal nº 6.591/2016 regulamentada pelo Decreto 8.352/2017. Dentre os 07 cargos efetivos os quais não fazem parte do organograma, demonstrado no quadro 8, por serem cedidos de outros órgãos para esta SMCI, os servidores estão distribuídos da seguinte forma: dos 04 (quatro) celetistas à disposição desta Secretaria, 02 (dois) estão designados na Diretoria de Controle da Gestão e 02 (dois) no Gabinete do Secretário 03 (três) estatutários estão lotados no Gabinete da Secretaria. Além destes servidores o quadro da SMCI é composto por mais 01 (um) comissionado cedido pela Secretaria de Comunicação – SECOM.

Vale ressaltar, somente os cargos comissionados, que não passam pela via exígua de um concurso público, sendo apenas, trabalhadores de livre nomeação e exoneração, os quais atualmente laboram na Controladoria Municipal de Maceió, em detrimento aos 100 (cem)

candidatos aprovados no certame público de provas e títulos realizado pela COPEVE neste ano.

Entretanto, conforme exposto acima, mesmo com a diminuição do quadro laboral ampliou-se o escopo de trabalho do Controle Interno, mesmo perdendo o seu status de Controladoria Geral para meramente uma Secretaria Municipal, porém, o órgão de controle continua indo de encontro com os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e meritocracia, estabelecendo apenas 02 (dois) cargos para servidores efetivos, por meio da Lei Delegada 03/2014 em detrimento dos inúmeros cargos comissionados, vulnera a isonomia, conforme observa-se no quadro 5:

Quadro 5 - Estrutura organizacional, denominação e quantidade dos cargos de provimento em comissão da controladoria geral do município estrutura organizacional.

UNIDADE	CARGO/FUNÇÃO QUANTIDADE	CARGO/FUNÇÃO DENOMINAÇÃO	NES/DAS/FG
-	1	Secretário	NES 1
Chefia de gabinete	1	Chefe de gabinete	DAS 3
Secretaria adjunta de controle interno	1	Secretário adjunto	DAS 5
Diretoria de auditoria geral	1	Diretor	DAS 4
Diretoria de controle da gestão	1	Diretor	DAS 4
Assessoria técnica	1	Assessor técnico	DAS 4
Coordenação geral da corregedoria geral	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de orçamento, administração e finanças	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de transparência e controle social	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de auditoria geral	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de auditoria de folha de pagamento	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de análise de contas de gestão, contratos e convênios	1	Coordenador	DAS 3
Coordenação geral de análise de obras públicas	1	Coordenador	DAS 3
Assessoria	2	Assessor	DAS 1
FG 2	3	-	FG 2
FG 3	1	-	FG 3

Fonte: Decreto 8.352/2017.

4.3 Controladoria Geral do Estado de Alagoas

A Controladoria Geral do Estado de Alagoas (CGE/AL) caracteriza-se por ser usualmente um controle de caráter especialmente opinativo e consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações, onde são subscritas de forma monocrática pelo Auditor Geral, nomeado pelo chefe do Poder Executivo. Na medida em que a CGE/AL, foi criada pela Lei Delegada estadual nº 15/2003, regulamentada posteriormente pela Lei Delegada nº 44/2011, sendo atualmente sua estrutura disciplinada pela Lei Delegada nº 47, de 11 de agosto de 2015, onde a estrutura dos órgãos do Poder Executivo.

Sua competência está disposta no artigo 100 da Constituição do Estado de Alagoas, que somente em 2003 foi regulamentada por meio de uma Lei Delegada. Seu papel na Accountability Horizontal é de contribuir de forma objetiva, para assegurar a lisura, a eficácia, a ética e a transparência, com a missão de efetivar o controle permanente do governo, prevendo, corrigindo, minimizando as ilegalidades e/ou impropriedades. Competindo à Controladoria Geral do Estado, coordenar, executar, avaliar, apoiar e orientar as atividades inerentes ao controle interno do Poder Executivo do Estado de Alagoas.

A Controladoria tem o propósito de assessorar o Governador do Estado no Controle Interno dos órgãos e entidades do Poder Executivo, para exercerem as suas atividades de acordo com os princípios da boa administração pública, em conformidade com os requisitos legais, máxima economicidade, materialidade e anseios das partes interessadas, buscando sempre a melhoria contínua.

Tendo como missão de promover o controle interno de forma efetiva na gestão administrativa do governo, para prever corrigir e minimizar, desconformidades e/ou ilegalidades nos atos praticados pelos agentes públicos, orientando as suas atividades para a legitimidade, obtenção de resultados concretos, buscando atender aos anseios da sociedade.

Como visão de ser um órgão de referência em controle interno para fins de assegurar a lisura, a eficácia, a ética e a transparência da gestão administrativa do governo, no âmbito de cada órgão ou entidade do Poder Executivo do Estado de Alagoas e da sociedade.

Conforme a Lei Delegada nº 47, de 11 de agosto de 2015 a CGE/AL encontra-se com sua estrutura Organizacional Administrativa possuindo atualmente o seguinte organograma com forme a figura 5:

1 - Gabinete do Controlador do Estado

- 1.1 Gabinete do Controlador Geral
- 1.2 Chefia de Gabinete
- 1.3 Assessoria de Governança e Transparência
- 1.4 Assessoria de Comunicação
- 1.5 Assessoria Técnica

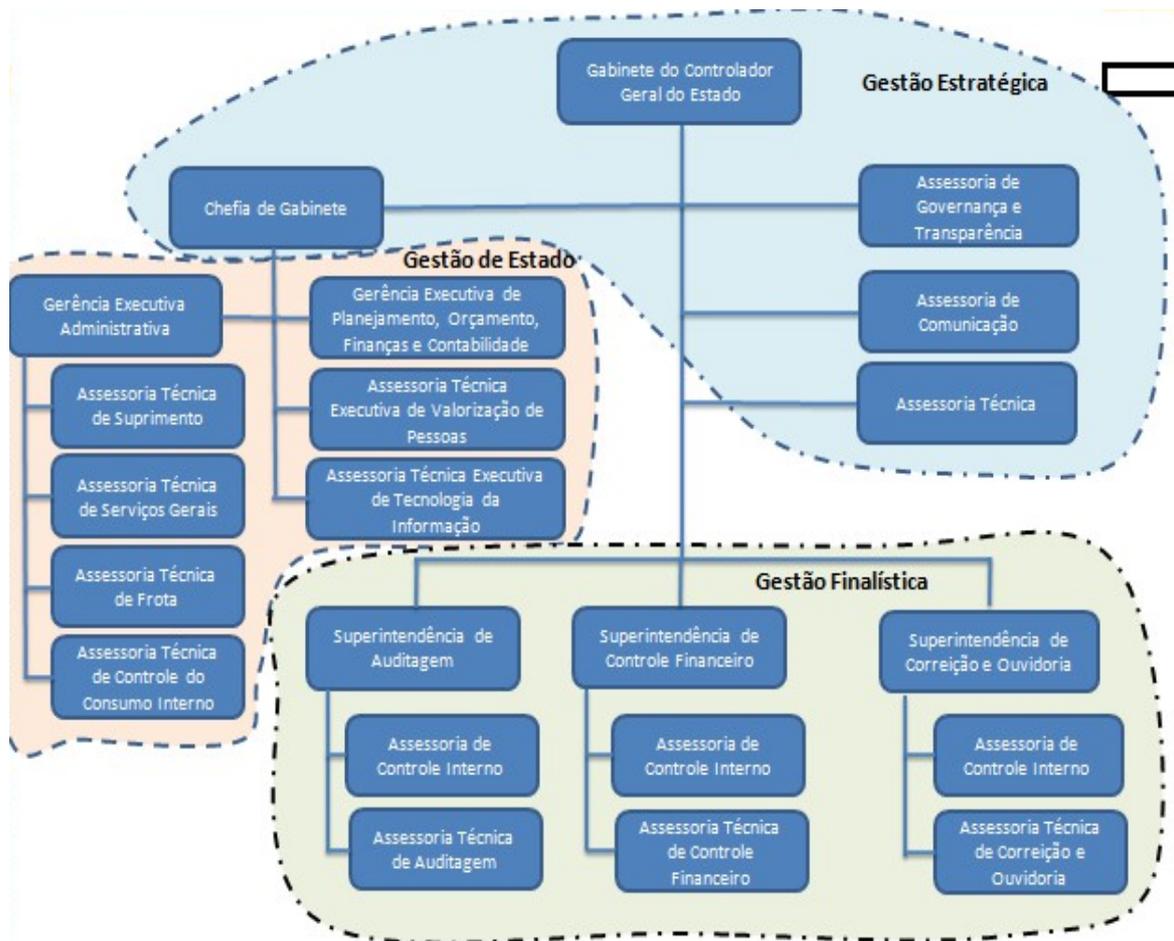
2- Gestão de Estado

- 2.1 Gerência Executiva Administrativa
- 2.2 Assessoria Técnica de Suprimento
- 2.3 Assessoria Técnica de Serviços Gerais
- 2.4 Assessoria Técnica de Frota
- 2.5 Assessoria Técnica de Controle do Consumo Interno
 - 2.5.1 Gerência Executiva de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade
 - 2.5.2 Assessoria Técnica Executiva de Valorização de Pessoas
 - 2.5.3 Assessoria Técnica Executiva de Tecnologia e Informação

3 - Gestão Finalística

- 3.1 Superintendência de Controle Financeiro - SUCOF
 - 3.1.1 Assessoria de Controle Interno
 - 3.1.2 Assessoria Técnica de Controle Financeiro
- 3.2 Superintendência de Auditagem - SUPAD
 - 3.2.1 Assessoria de Controle Interno
 - 3.2.2 Assessoria Técnica de Auditagem
- 3.3 Superintendência de Correição Administrativa - SUCOR
 - 3.3.1 Assessoria de Controle Interno
 - 3.3.2 Assessoria Técnica de Correição e Ouvidoria

Figura 5: Organograma da CGE/AL



Fonte: <http://www.controladoria.al.gov.br/institucional/organograma.png>

Apontam na CGE para uma nova direção na defesa do patrimônio público, reprimindo desvios de recursos públicos, promovendo a transparência como também o acesso à informação, criando canais de interação, engajamento da sociedade para o controle social, reduzindo a impunidade.

Recomendam ainda, os sistemas de controle interno precisam avançar no cumprimento da *Accountability*. Nesse sentido a CGE mostra-se importante na esfera pública devido a uma consciência maior dos cidadãos pelos seus direitos, além de uma exigência por uma administração pública resolutiva, onde disponibilize serviços públicos de qualidade, com transparência e ética nas práticas públicas.

De acordo com o seu regimento, a CGE/AL poderá solicitar, dados e informações que julguem ser necessárias à execução de seu trabalho, sendo o destinatário responsável em fornecer no prazo de até três dias úteis, contados da data de solicitação.

Os órgãos e entidades sujeitos ao controle e fiscalização da CGE/AL deverão no prazo de até quinze dias úteis ou outro estipulado, contados a partir da data do recebimento da comunicação formal que lhes for remetida, promover as medidas necessárias para sanar as falhas, erros, impropriedades e/ou irregularidades porventura constatadas nos relatórios de auditoria e de controle, encaminhando no mesmo prazo as justificativas circunstanciadas para cada constatação.

Porém, esta controladoria é mais um meio de aumentar o funcionalismo patrimonialista com cargos comissionados, vulnera a isonomia da meritocracia, onerando o erário, sem nenhuma vantagem para Accountability Horizontal, tendo em vista que nunca houve um concurso público para CGE/AL.

Segundo Loureiro et al. (2012), a CGE, além de atuar no controle de irregularidades e da corrupção, também participa do processo de monitoramento das políticas públicas, envolvendo-se na promoção do desempenho e eficiência das políticas. Nos dias atuais as questões têm sido o objeto de preocupação, não só no estado de alagoas, mas em todos os governos democráticos uma vez que eles assumem crescentes responsabilidades no provimento de serviços públicos a seus cidadãos, quase sempre em situação de restrição orçamentária.

Visto que, a CGE/AL ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência de imediato ao TCE/AL, sob a pena de responsabilidade solidária. Segundo a Lei Delegada nº 43/2007, a CGE/AL possui 54 gratificações para os seus servidores, hoje esta agência possui 63 cargos comissionados, decrépita pratica patrimonialista gerando um custo anual de mais de R\$ 2,8 milhões, apenas com a folha de pagamento dos de comissionados em 2014 chega a um total de R\$ 4,2 milhões, destinado no orçamento para esta agência, constava no orçamento de 2014 o total de R\$ 1.104.313,00, porém, nada foi empenhado, apenas foi remanejado a dotação orçamentaria.

A CGE é um órgão da burocracia governamental, inicialmente constituída como instrumento de controle interno, assume o papel de destaque na indução da própria atividade de controle social, realizando duas atividades tradicionalmente assumidas pelas instituições políticas representativas, sem, entretanto, pretender substituí-las:

- 1) organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados;
- 2) capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania.

Portanto, para a CGE/AL atuar efetivamente na *Accountability* Horizontal, primeiramente, deverá haver concurso público de provas e títulos, conforme a Projeto de Lei Ordinária 491/2017, para o corpo técnico e o de analista para compor o quadro de servidores dessa agência, sem ficar na mão do grupo político que detém o controle do Poder Executivo, com os seus funcionários comissionados atuando ao alvedrio deste, indo contra aos princípios constitucionais da moralidade e principalmente da impessoalidade no exercício laboral. Desta forma, vai demorar alguns anos para esta importante agência, exercer de fato *Accountability* Horizontal, combater aos abusos das outras agências, contra a corrupção e uso arbitrário do Poder Executivo.

CAPÍTULO 5

Neste capítulo será analisado os resultados deste estudo, iniciando com a avaliação das controladorias nos 102 municípios alagoanos, analisando o atual procedimento de Controle Interno, atrelado na análise dos procedimentos do Sistema de Controle Interno bem como do Sistema de Contabilidade de Custos, ambos ausentes no município de Maceió e objeto da problemática desta pesquisa. Na análise dos resultados foi proposta a criação do cargo de Auditor de Controle Interno (ACI) com sua carreira tendo como a estrutura de progressão vertical e horizontal. E ainda, propor o aperfeiçoamento das ações *Accountability* por meio do fomento ao Controle Social e da necessidade dos Dados Abertos conforme evidenciado na revisão teórica. Por fim, apontar a importância das ações dos Controles Internos com a implantação do Relatório de Gestão municipal a cargo da Controladoria Geral do Município de Maceió.

5 Análise dos resultados

5.1 Avaliação das controladorias nos demais municípios de Alagoas

As atuações das Controladorias nos órgãos públicos municipais são recentes, na medida em que, no âmbito da união, a implementação da Controladoria Geral da União foi em 2003, ou seja, há apenas catorze anos. A repartição das competências conforme atual Carta Magna expressa que a Federação é composta por três entidades federativas distintas, União, Estados e Municípios. No direito público comparado, os Municípios constituem entes de caráter meramente administrativo, sem autonomia legislativa e política, sendo verdadeiras divisões administrativa do Estado membro, conforme redação constitucional do art. 30, I e II:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ou seja, os municípios legislam naquilo onde for de interesse local, ou de seu peculiar interesse, suplementando a legislação federal e estadual ao qual couber. Os Municípios do Estado de Alagoas, ente político-administrativo autônomo, reger-se-á pela Lei Orgânica a qual adota, respeitando os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do Estado de Alagoas.

Sendo essa autonomia municipal assegurada pelo poder de auto organizar mediante o decreto de sua Lei Orgânica; pela eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores; pelo exercício de administração própria, ao qual concerne o seu peculiar interesse; pela instituição e pela arrecadação dos tributos de sua competência; e pela organização dos serviços públicos locais.

Nesse sentido, compete ao Município dispor sobre todas as matérias pertinentes ao seu peculiar interesse e especialmente zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação, pré-escolar e de ensino fundamental, assim como prestar serviços de atendimento à saúde da população e de proteção às pessoas portadoras de deficiência; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; desenvolver ações de proteção ao patrimônio histórico cultural e ao meio ambiente, observadas as legislações e as atividades fiscalizadoras da União e do Estado; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; criar, organizar e suprimir distritos, guardada a legislação estadual pertinente; organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou de permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; instituir e arrecadar os tributos de sua competência; aplicar suas rendas, observados os deveres de prestação de contas e de publicação mensal de balancetes, respeitados os prazos e as condições prescritas em lei; legislar sobre os assuntos de interesse local; e suplementar, no que couber, as legislações federal e estadual.

A fiscalização do Município será exercida mediante controle interno e externo. O controle interno será desenvolvido pelo Poder Executivo Municipal, através de sistema instituído na forma da lei. O controle externo incumbe à Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Nisso, o parecer prévio, expedido pelo Tribunal de Contas, sobre as Contas que o Prefeito anualmente prestar, apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Nisso, as contas do Município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, que poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

No âmbito dos entes municipais segundo Cruz, Silva e Spinelli (2016), tem-se percebido uma preocupação com o controle do governo e das políticas públicas, sendo que, em parte deles, o órgão central do sistema de controle interno vem recebendo a denominação de Controladoria Geral do Município (CGM). Ainda conforme a atual Carta Magna, define que os municípios aplicarão no mínimo 25% de sua receita na educação e no mínimo 15% de sua receita na saúde, sendo escopo de principal atuação da CGM a verificação de tais quocientes. Os gestores dos 102 municípios alagoanos pelo fato de terem contato diretamente com os seus cidadãos e os quais todos são próximos, tendo ainda o costume de achar que as prefeituras pequenas têm a responsabilidade em resolver quase todos os problemas da população, essas gestões serão mais cobradas, qual denomino como controle social de Apropinuação.

A gestão fiscal responsável implantada pela LRF trará inúmeras restrições aos administradores públicos e, em muitos casos, eles precisarão tomar medidas duras e impopulares, visando empregar os recursos públicos da melhor forma possível, deixando de lado a cultura de desperdícios, irresponsabilidade e descaso com o dinheiro do contribuinte, e, ainda, atender toda legislação que envolva a administração pública (ALMEIDA; TAFFAREL; GERIK, 2003).

Essa realidade de demandas excedentes e recursos limitados caracteriza sobremaneira o Estado de Alagoas. Que se encontra situado na Região Nordeste do Brasil e constituído por 102 municípios, com uma população de 3.321.730 habitantes (IBGE, 2016). No contexto econômico apresenta-se com o Produto Interno Bruto de R\$ 29.545.000.000,00 e com uma participação do PIB nacional de 0,7% (IBGE, 2016), estando no rol dos oito menores PIB da federação.

Como explica Carvalho (2014, p.9), os três maiores problemas econômicos de Alagoas são: a ausência de um mercado interno, a inexistência de polos dinâmicos e as dificuldades financeiras do Estado. Isso significa que Alagoas é um dos estados mais periféricos de uma das regiões mais periféricas do Brasil. Com a crise no cenário econômico nacional, os municípios alagoanos sofrem grandes problemas na implementação de suas políticas públicas. Numa análise mais abrangente, Gomes (2014) complementa que “o mal-

estar alagoano é observado pelo esgarçamento do tecido social causado pelos elevados índices de violência e uma política de saúde ineficiente”.

Ressaltando outro aspecto da realidade alagoana, mais da metade das receitas é constituída pelo Fundo de Participação dos Municípios. A partir dessa constatação, é possível inferir que qualquer variação no FPM pode afetar as finanças públicas das cidades alagoanas, comprometendo a execução de suas políticas públicas.

O FPM tem se caracterizado como a principal fonte de receita para maioria dos municípios alagoanos, gerando uma dependência muito grande em relação a esse repasse. Para Carvalho (2014), o grau de dependência do FPM varia de município para município. A maioria depende extremamente dessa fonte de receita, salvo uma pequena porcentagem. Essa dependência está estritamente ligada ao tamanho do município. Gomes (2014) diz que “quanto maior o número de habitantes mais dependente ele fica”. De acordo com a atual carta magna, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é composto por 22,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, juntamente com a do Imposto de Renda. Além disso, municípios periféricos como os de Alagoas, geralmente possuem uma grande dependência de recursos federais.

Para as prefeituras atingirem a autonomia financeira necessária à efetividade do poder de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração, o legislador constituinte brasileiro utilizou de duas técnicas de repartição das receitas: a discriminação por fonte de recursos, na atribuição de competência própria para instituir e arrecadar tributos; e discriminação por produto, na participação dos entes menores nas receitas arrecadadas pelos entes maiores.

Para garantir a efetividade da repartição constitucional de receitas tributárias, o art. 160 da CF/88 veda expressamente a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos ainda adicionais e acréscimos relativos aos impostos. De acordo com o art. 153, inciso IV da CF/88, 22,5% do valor arrecadado pela União do IPI e do Imposto de Renda serão destinados ao FPM nos termos do § 1º do art. 159. Além desse montante, houve ainda o acréscimo no FPM de 1% desses tributos, instituído pela Emenda Constitucional nº 55/2007.

O combate às grandes desigualdades regionais brasileiras depende da adequada articulação entre os entes federativos, consubstanciado em grande parte pelas transferências constitucionais e legais, de forma a qual o Fundo de Participação dos Municípios ganha papel de destaque nesse objetivo constitucional. Pois, os repasses aos municípios brasileiros são realizados basicamente pelo critério proporcional da população e somente uma parte é transferida para os centos e a dois municípios do Estado de Alagoas.

Conforme o Decreto-lei 1.881/81 do total do FPM. 10% vão para as capitais; 86,4% entre os demais municípios e 3,6% é distribuído entre as prefeituras do interior com mais de 156.216 habitantes, excluídas as capitais. Ressalta-se, o repasse dessa quota constitucional dos municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

Na tabela 1, observa-se a composição da distribuição do FPM pelos entes federados, figurando o Estado de Alagoas com 2,0883% deste fundo. Outro aspecto evidenciado é o percentual significativo da destinação aos Estados de São Paulo e Minas Gerais, juntos recebem mais de $\frac{1}{4}$ de todos os recursos do fundo, gerando frequentemente debates sobre a equanimidade dessas regras do pacto federativo.

Tabela 1 – Distribuição do FPM pelos Estados brasileiros - 2014

Estado	Participação %	Estado	Participação %
São Paulo	14,26%	Piauí	2,40%
Minas Gerais	14,18%	Alagoas	2,09%
Bahia	9,27%	Mato Grosso	1,89%
Rio Grande do Sul	7,30%	Espírito Santo	1,76%
Paraná	7,29%	Mato Grosso do Sul	1,50%
Pernambuco	4,80%	Sergipe	1,33%
Ceará	4,59%	Tocantins	1,30%
Santa Catarina	4,20%	Amazonas	1,25%
Maranhão	3,97%	Rondônia	0,75%
Goiás	3,73%	Acre	0,26%
Pará	3,29%	Amapá	0,14%
Paraíba	3,19%	Roraima	0,09%
Rio de Janeiro	2,74%		
Rio Grande do Norte	2,43%	TOTAL	100,00%

Fonte: Tribunal de Contas da União (2015).

Segundo Loureiro et al. (2012), a principal causa das irregularidades encontradas nos municípios é a má gestão e não a corrupção. Erros, devidos à falta de qualificação do pessoal, levam a irregularidades no uso dos recursos federais pelas prefeituras, e em poucos casos os erros podem ser enquadrados como efetivo desvio de dinheiro (BIDERMAN; AVELINO, 2010).

Em muitos casos, há desvio de função, como, por exemplo, dinheiro enviado para ser gasto na compra de remédios é usado na compra de material escolar, implica em uma irregularidade do ponto de vista legal, mas não caracteriza corrupção. Além disso, ainda é pequena a capacidade das secretarias para resolver os problemas que ocorrem na implementação de suas políticas em nível municipal.

Com isso, para sanar a má gestão, as administrações municipais do Estado de Alagoas necessitam permanentemente de serviços contábeis ajudando-os a realizar suas ações, estas atividades rotineiras devem ser desempenhadas obrigatoriamente por servidor público efetivo, com a fundamental importância da continuidade dos serviços permanentes pela Administração Pública, sobretudo por ocasião da alternância de mandatos.

Nesse caso, os serviços do Controle Interno, os quais são permanentes e rotineiros da Administração Pública, constituem atividades essenciais e típicas de Estado, sendo indelegáveis ao particular como regra, seja por meio de licitação ou mediante contratação direta.

Também a Instrução Normativa n. 03/2011 do TCE/AL, estabeleceu de igual forma que as atividades inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno, exceto a de coordenação, serão exercidas por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedadas a delegação e a terceirização por se tratar de atividades próprias da Administração Pública.

Nesse sentido a Lei Complementar nº 131/2009 determina aos municípios para disponibilizem em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, dependendo incontestavelmente de melhor estruturação dos serviços contábeis de natureza administrativa e permanente. Conforme a IN 03/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas o qual dispõe os seus

Municípios, os quais deverão cumprir, até 31 de dezembro de 2017, a previsão constitucional na qual os serviços de natureza permanente, a exemplo dos serviços controle de forma continuada, sejam realizados por servidores ocupantes de cargos efetivos, com provimento dos respectivos cargos mediante a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

É importante destacar quanto aos vencimentos dos cargos efetivos Auditores de Controle Interno, deverão ser compatíveis com a natureza e complexidade de tais funções, bem como, a remuneração praticada no mercado.

A partir de janeiro de 2018, o TCE/AL adotará como critério de fiscalização, para todos os seus jurisdicionados, a exigência na qual os serviços de Controle Interno do Município, de natureza administrativa permanente e contínua, deverão ser executados por servidores efetivos constantes do Quadro Permanente de Pessoal devidamente habilitados e em situação de regularidade perante os conselhos profissionais.

De acordo com a IN 03/2016 do TCE/AL, a partir de janeiro de 2018 as DCASP da Administração Pública Municipal deverão ser elaborados por um Contador ocupante de cargo público efetivo e em situação de regularidade perante o CRC/AL sob pena de irregularidade na prestação de contas, com a aplicação de multa correspondente ao gestor responsável e assinados pelo encarregado da Controladoria Geral do Município.

Obrigando desta forma as Câmaras Municipais, Autarquias, Fundos, Fundações, Empresas Públicas e sociedades de Economia Mistas dos Municípios e do Estado de Alagoas a executarem as normas previstas na presente Instrução Normativa.

No levantamento dos 102 (cento e dois) Municípios e do Estado de Alagoas, para definir a população amostral do estudo, conforme anexo IV, foi realizada uma pesquisa na rede mundial de computadores, internet, utilizando o nome de cada município e termo controladoria.

Quadro 6 – Levantamento da Controladoria dos 102 municípios alagoanos.

Municípios	Possui Controladoria	Cargos Efetivos Controladoria	Tempo Resposta E-sic em dias
Arapiraca	Sim	0	1
Atalaia	Sim	4	NR
Barra de São Miguel	Sim	0	NR
Boca da Mata	Sim	0	NR
Branquinha	Sim	0	NR
Cacimbinhas	Sim	1	8
Campo Alegre	Sim	0	NR
Coruripe	Não	0	5
Craibas	Sim	1	NR
Delmiro Gouveia	Sim	3	NR
Feira Grande	Sim	0	7
Feliz Deserto	Sim	0	NR
Igaci	Sim	2	4
Igreja Nova	Sim	0	NR
Inhapi	Sim	1	NR
Junqueiro	Sim	2	NR
Maceió	Sim	0	NR
Major Isidoro	Sim	0	12
Mar Vermelho	Sim	1	NR
Marechal Deodoro	Sim	0	NR
Minador do Negrão	Sim	2	NR
Murici	Sim	0	4
Olho d'Água das Flores	Sim	0	1
Olho d'Água do Casado	Sim	0	NR
Ouro Branco	Sim	0	NR
Passo de Camaragibe	Sim	1	NR
Penedo	Sim	0	NR
Pilar	Sim	0	NR
Pindoba	Sim	0	3
Poço das Trincheiras	Sim	0	NR
Porto de Pedras	Sim	2	3
Porto Real do Colégio	Sim	0	9
Rio Largo	Sim	4	NR
Santana do Ipanema	Sim	1	NR
São José da Laje	Sim	0	6

Continua

Municípios	Possui Controladoria	Cargos Efetivos Controladoria	Tempo Resposta E-sic em dias
São José da Tapera	Sim	1	NR
São Miguel dos Milagres	Sim	0	NR
Satuba	Sim	0	4
Teotônio Vilela	Sim	1	NR
Traipu	Sim	0	5
Viçosa	Sim	0	11

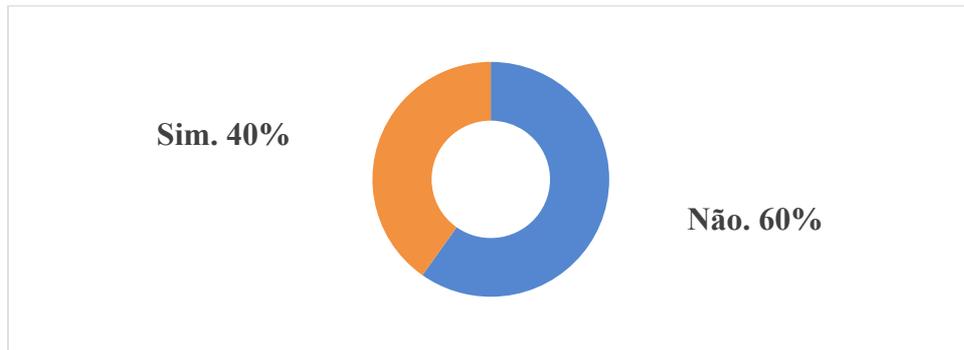
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Na consulta do quadro acima verificou, por meio do portal, se cada Ente municipal possuía uma controladoria, foi realizada uma pesquisa no sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (E-sic) com a seguinte solicitação: “Gostaria de saber a Lei que criou a Controladoria Geral do Município, bem como o decreto atual regulando sua estrutura e os cargos atualmente ocupados” e o tempo de resposta, conforme quadro 6, apenas 15 (quinze) das prefeituras que responderam a consulta. O rol completo da pesquisa encontra-se no anexo IV, algumas não responderam (NR).

Consolidado os 102 municípios listados acima exposto no anexo IV, a partir da técnica de observação estruturada, buscou-se conhecer a estrutura existente para receber a solicitação de informações. Seguindo a técnica de estudo de Cruz, Silva e Spinelli (2016), o objetivo foi retratar quais os canais de comunicação eram disponibilizados pelos municípios para o cidadão fazer o seu pedido de informação.

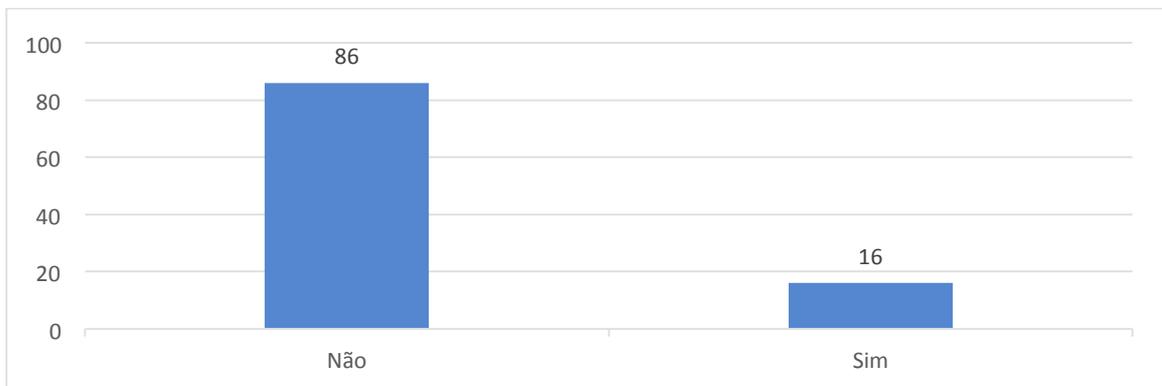
Em seguida, utilizaram-se os canais de comunicação encontrados para encaminhar a todas as cidades me foco um questionário pedindo informações básicas sobre as estruturas das Controladorias. A solicitação fazia uma referência explícita à LAI para não deixar dúvidas de que tratava de um pedido de acesso à informação tal como preconizado pela legislação.

Por último, analisaram-se as respostas dadas no prazo, fora do prazo e as não dadas. Com os resultados, foi possível identificar quatro estágios diferenciados de municípios quanto à sua organização para receber solicitações de informação, como para dar o retorno ao pedido, conforme figura 6.

Figura 6: Quantidade de Controladorias nos municípios alagoanos

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

É importante destacar, o único município alagoano possuidor de um site para sua controladoria é o da capital alagoana, no seguinte endereço encontrado: <http://www.maceio.al.gov.br/smci/>. Contudo, desde junho sem nenhuma atualização e informação útil no fomento a transparência ativa. Observa-se na figura 8, 60% ainda não possuem uma Controladoria e apenas 15,69% responderam a demanda pelo E-Sic conforme figura 7:

Figura 7: Prefeituras que responderam o E-Sic

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

No questionário elaborado, não continha nenhuma pergunta demandando uma busca de informações para além daquelas que já deveriam estar disponíveis na própria Controladoria. Foi solicitado apenas a lei criatória da Controladoria Geral do Município, bem como o decreto atual regulando sua estrutura e os cargos atualmente ocupados. Nessa toada, as prefeituras foram selecionadas para realização do estudo, por muitas vezes apresentarem níveis deficitários de controle interno ao mesmo observa-se um alto índice de ocorrência de fraudes.

O TCU já concordava sobre os elevados índices de ineficiência nos serviços públicos e de desvios, fraudes e malversação do patrimônio público apontam para vulnerabilidade da administração pública brasileira em todos os níveis e ainda como a sua gestão de riscos e seus controles internos são frágeis, inexistentes ou ineficazes para combatê-las (ARAÚJO, 2015).

Portanto, a Controladoria tem o papel institucional de desempenhar dos gestores públicos a transparência, principalmente a racionalidade na alocação de recursos e na prestação dos serviços públicos. Principalmente, fomentar e fiscalizar a efetividade da participação popular, garantindo de fato o Controle Social, seja por meio dos conselhos de educação, saúde, habitação, criança, etc.

Por fim, nesse cenário, vislumbra-se a necessidade de adotar o Sistema de Controle Interno voltados para a obtenção de resultados positivos, através da implantação de uma Controladoria Geral para cada município alagoano, pois, estes não dispõem de muitos recursos e os desperdícios dos poucos disponíveis trazem enormes prejuízos à sua população e conseqüentemente aos cidadãos os quais buscam suprir suas necessidades por meio dos serviços públicos. Tendo por incumbência fazer com que, os resultados anteriormente estabelecidos venham a materializem-se principalmente nos municípios com respostas insatisfatórias.

5.2 Procedimentos de Controle

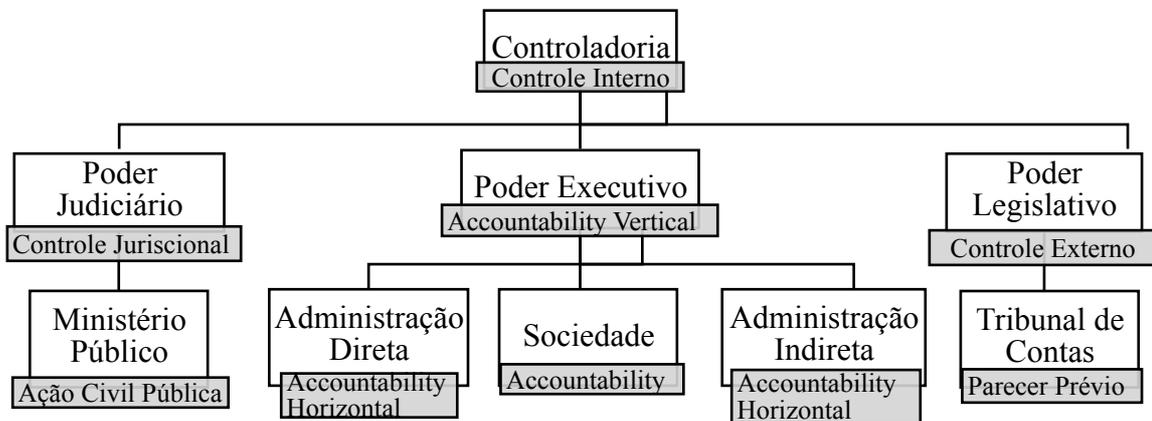
A Controladoria Geral do Município na busca de consolidar, modernizar e integrar os órgãos municipais, com o objetivo de estabelecer um procedimento conjunto para políticas voltadas para o aprimoramento e a modernização no controle do erário, vem desenvolvendo ações para a concretização dessas premissas. Nesse intento, um primeiro passo para conseguir bons resultados é a elaboração do Plano da Organização, para que se possa delinear a trajetória da Instituição no curto, médio e longo prazo, ajustando suas premissas ao ambiente de atuação.

Conforme esquematizado na figura 8 a Controladoria deve ser um órgão autônomo do Poder Executivo, ou seja, não deve ser meramente uma Secretaria de Municipal de Controle Interno, como é o caso do município de Maceió e, sim, uma Controladoria Geral do

Município (CGM), nessa toada o Poder Judiciário também tem importante papel no controle interno, mais precisamente no Controle Judicial, bem como o Ministério Público nas ações civis públicas.

No Poder Legislativo é o poder por excelência constitucional responsável pelo Controle Externo, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas mediante parecer prévio. E como visto, a sociedade que tem o papel fundamental no Controle Social por meio da *Accountability* Horizontal e da *Accountability* Vertical.

Figura 8 – Formas de Controle



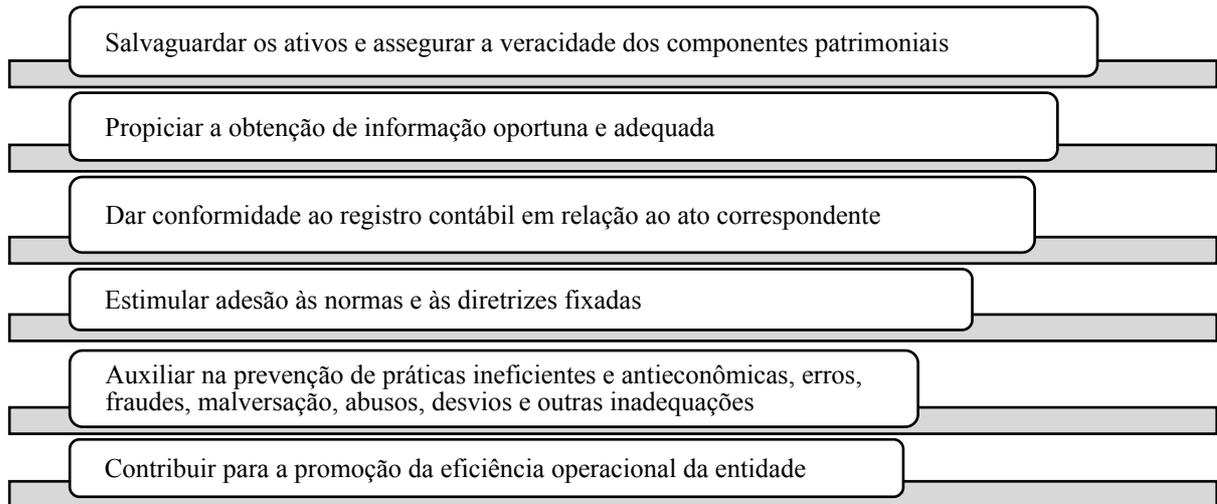
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Congênere o exemplo modelo de Controladoria Geral do Município da prefeitura de São Paulo compete à Controladoria assistir, direta e imediatamente, o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, a promoção da ética no serviço público, o incremento da moralidade e da transparência e o fomento ao controle social da gestão, no âmbito da Administração Municipal.

A Controladoria Geral do Município é o órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Corregedorias e do Sistema de Ouvidorias, na qual o anexo II mostra-se o Plano de ação para atual SMCI com base na Instrução Normativa TCE/AL nº. 003/2011.

A NBC T 16.8 trata do controle interno aplicável as entidades públicas, objetivando garantir razoável grau de eficiência e eficácia do sistema de informação contábil. Segundo a norma o controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade apresentada na figura 9:

Figura 9: Finalidade do Controle Interno



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Nesse sentido, a NBCASP apresenta do modo amplo o campo de atuação do Controle Interno Contábil nos entes federados, visto que estes devem abranger todo o patrimônio da entidade, diferentemente da visão estritamente orçamentária imposta pela Lei Federal nº 4.320/64.

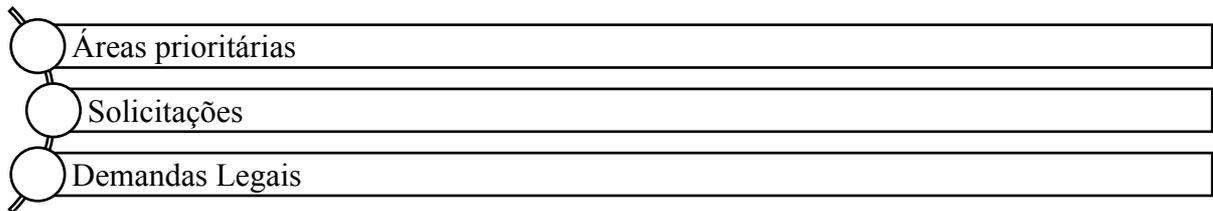
Para além dos procedimentos constitucionais e contábeis para implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe diversas atribuições: fiscalizando o cumprimento com ênfase no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; aos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; as providências tomadas, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; e o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais.

Sendo assim, de acordo com o atual procedimento da SMCI a escolha dos trabalhos a serem realizados pela própria SMCI, é feita pela Diretoria de Auditoria Geral, com anuência do Secretário de Controle Interno, a partir das demandas solicitadas.

Essas demandas podem se originar em denúncias da população: por meio do Portal da Transparência, por solicitação do Prefeito, dos gestores das Secretarias Municipais, gestores dos Órgãos Municipais, Procuradoria Geral Municipal, Auditorias inicializadas por órgãos de controle externos, notícias divulgadas pelos meios de comunicação e dentre outros casos que possam surgir aleatoriamente.

No processo de planejamento são considerados os aspectos apresentados conforme a figura 10 a seguir:

Figura 10: Planejamento da auditoria



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

a) **Áreas prioritárias:** são definidas através da conjugação de fatores de risco que possibilitem a comparabilidade entre as áreas auditáveis, considerando duas perspectivas: Perspectiva Geral, materializada nas áreas estrategicamente prioritárias no contexto global da Prefeitura, conforme metodologia própria e Perspectiva Setorial, por meio de análises que definam as áreas prioritárias no contexto de cada órgão ou entidade municipal;

b) **Solicitações:** as auditorias podem resultar de solicitações recebidas, por parte: do Prefeito; do Secretário de Controle Interno; dos titulares das demais Secretarias Municipais e órgãos da administração municipal; dos conselhos fiscais, curadores, procuradoria municipal e da população, através do sistema de informações, Portal da Transparência e demais canais da Prefeitura Municipal de Maceió. Caberá à Diretoria de Auditoria Geral a avaliação da relevância, da oportunidade e do impacto da solicitação, mediante a aprovação do Secretário de Controle Interno;

c) Demandas Legais: os trabalhos de auditoria podem ser resultantes de demandas legais, as denominadas auditorias mandatórias.

A indicação de servidores para o trabalho de auditoria deve ser feita pela Diretoria de Auditoria Geral com a concordância do Secretário de Controle Interno cuja função é decidir acerca do número de elementos que irão compor a equipe. Esse quantitativo de auditoria pode variar em função da extensão e da especificidade dos trabalhos realizados, buscando sempre a otimização na utilização dos recursos humanos.

A designação da equipe de auditoria é feita, formal e nominalmente, pela Diretoria de Auditoria Geral mediante emissão de Ordem de Serviço. Por meio desse monitoramento, o Controle Interno verifica a legalidade dos processos no âmbito do executivo e gera informações para subsidiar as tomadas de decisões das autoridades competentes, relacionadas ao desempenho fiscal e ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os procedimentos do controle interno consistem em um conjunto de tarefas executadas pela equipe de auditoria que permitem a formação de opinião fundamentada sobre o assunto auditado. Os procedimentos devem observar os seguintes aspectos conforme figura 11:

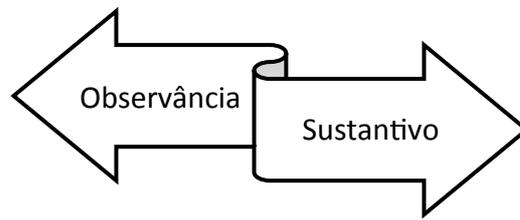
Figura 11: Procedimentos do controle interno



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Os testes que caracterizam os procedimentos do controle interno são classificados de observância e substantivos, conforme figura 12:

Figura 12: Testes do controle interno



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

a) testes de observância são aqueles destinados a obter razoável segurança de que os controles internos estão funcionando adequadamente; também conhecido como testes de aderência ou de conformidade; e

b) testes substantivos são os exames que visam a obtenção de evidências quanto à suficiência, exatidão e validação dos dados produzidos pelos sistemas administrativos.

Atualmente a SMCI utiliza a técnica de entrevista como mecanismo para obtenção de dados, pois a adoção desta técnica somente é factível para a obtenção de informações de arquivos vivos, complementando ou suprindo fatos que não podem ser obtidos em fontes documentais.

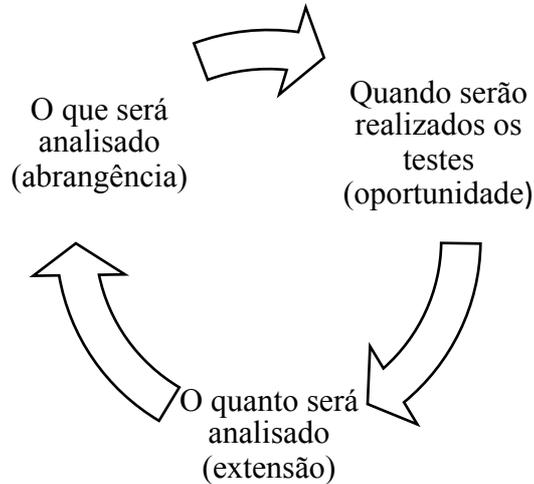
Por esse motivo o Auditor deve evitar incluir nas entrevistas questões a serem respondidas mediante a análise de documentos, normalmente realizada na fase de planejamento do trabalho. Na organização da entrevista, o auditor deve ter em mente a disposição de tempo dos entrevistados, tendo em vista as tarefas a serem realizadas e a possibilidade do agente público não dispor de muito tempo.

A partir das questões propostas na matriz de planejamento e do risco de auditoria deve ser definida a extensão dos trabalhos a serem realizados. Assim como: explicitar quais as áreas, controles, sistemas, atividades e práticas a serem auditados, sua extensão e a profundidade dessa verificação, visto que a atual SMCI não possui essa matriz.

Já o escopo, é aquilo que o auditor se limita a avaliar para dar sua opinião. Sendo assim, deve guardar relação com as questões de auditoria.

Ao estabelecer o escopo, deve abordar as seguintes questões, conforme figura 13:

Figura 13: Escopo da auditoria



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

As variáveis básicas utilizadas para delimitação do escopo da auditoria são materialidade, relevância, criticidade, conforme figura 13:

a) materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade organizacional, sistema, área, processo de trabalho, programa de governo ou ação) objeto dos exames pela Auditoria. Essa abordagem leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos;

b) relevância significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade organizacional, existentes em um dado contexto; e

c) criticidade (risco) representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a ser controlado. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos operacionais latentes. A avaliação dos itens anteriores pode levar o auditor a redefinir o objetivo da auditoria (questões de auditoria).

Tendo ainda, umas das vertentes a fiscalização da indisponibilidade do interesse público, pois o chefe do Poder Executivo não pode, por exemplo, perdoar uma dívida do IPTU e/ou ISS sem a legitimação do povo, ou seja, sem o consentimento do Poder Legislativo, mediante lei específica, leia-se remissão, conforme art. 150, §6º da CF/88.

As Demonstrações Aplicadas ao Setor Público – DCASP, conforme atividade financeira do Estado está envolvida na previsão da receita, a consolidação das despesas, os projetos de leis orçamentárias, sua execução, empréstimos e financiamentos, para posterior fiscalização pela Controladoria Geral do Município, a fim de informar se as aplicações dos recursos foram obedecidas os princípios da economicidade, eficácia e eficiência.

No caso do Poder Executivo da Prefeitura Municipal de Maceió será realizada pela Controladoria Geral Municipal, sendo a entidade que reportará a informação, *reporting entity*, das DCASP. Para auxiliar os cidadãos a entender, interpretar e inserir em contexto a informação apresentada nas DCASP no fomento ao Controle Social.

A Controladoria Geral Municipal, por meio dos RCPG também pode fornecer informações financeiras e não financeiras que aprimoram, complementam e suplementam as demonstrações contábeis, tais como:

- (a) a conformidade com os orçamentos aprovados e outra regulamentação relativa às suas operações;
- (b) as atividades de prestação de serviços e os seus respectivos resultados durante o exercício; e
- (c) as expectativas relacionadas às atividades da prestação de serviços e outras atividades no futuro, bem como as consequências, em longo prazo, das decisões tomadas e das atividades realizadas durante o exercício.

Também compete a Controladoria, a apuração da materialidade das informações contábeis dos entes municipais do Poder Executivo que a omissão ou sua divulgação distorcida, *misstating*, possa influenciar na *Accountability* Horizontal acerca da entidade a qual reporta a informação. Esta materialidade é um aspecto de relevância específico baseado na natureza ou na magnitude, ou em ambos.

Nisso, as DCASP representam um fenômeno econômico em palavras e números. Para ser útil a informação contábil precisa ser fiel a sua proposta sendo completa, neutra e livre de erros.

De fato, a perfeição das DCASP é rara de ser alcançável, na medida em que o objetivo da Controladoria de Maceió é maximizar referidos atributos na extensão que seja possível,

pois a representação fidedigna não significa exatidão em todos os aspectos, porquanto, o retrato da realidade econômica livre de erros significa que nas DCASP não há erros e/ou omissões.

Assim sendo, essa verificabilidade ajuda a assegurar aos cidadãos pelo Controle Social representadas pelas DCASP. Já a tempestividade significa ter a informação das DCASP disponível para todo e qualquer cidadão conforme art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, significa que a informação mais antiga tem menos utilidade, e a remessa deverá ser obrigatoriamente para CGM.

A partir do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo a Controladoria deverá realizar três tipos de análises, quais sejam:

- a) Cumprimento da Regra de Ouro;
- b) Capitalização/Descapitalização;
- c) Endividamento.

No cumprimento da Regra de Ouro está prevista no art. 167 da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Destarte, as operações de crédito devem ser menores ou iguais ao somatório de todas as despesas de capital, ou seja, os investimentos, inversões financeiras, as amortizações da dívida do município de Maceió.

No controle da Capitalização e Descapitalização tratam-se de uma análise que deverá ser realizada pela Controladoria por meio da comparação do relacionamento entre receita e despesas correntes e receitas e despesas de capital. A capitalização origina-se da combinação conjunta de superávit corrente e de déficit de capital. Já a descapitalização origina-se da combinação conjunta de superávit de capital e de déficit corrente.

E no controle do endividamento trata-se de uma análise que deverá ser realizada pela Controladoria Geral Municipal de Maceió por meio da relação entre as operações de crédito municipal com a sua amortização, acarretando aumento ou diminuição do endividamento.

Já a análise a partir da execução do Balanço Orçamentário a Controladoria municipal deverá realizar o controle do resultado orçamentário, do resultado da execução da receita e da despesa. Na medida em que o resultado orçamentário é obtido por meio do confronto entre as receitas executadas e as despesas executadas conforme a tabela 2:

Tabela 2 – Execução do Balanço Orçamentário

SITUAÇÃO	RESULTADO
Receita arrecada > Despesa executada	Superávit orçamentário
Receita arrecada < Despesa executada	Déficit orçamentário
Receita arrecada = Despesa executada	Resultado nulo (equilíbrio)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do referencial teórico.

No resultado da execução da Receita trata-se da comparação das receitas previstas com as arrecadadas conforme a tabela 3:

Tabela 3 – Resultado da Receita Orçamentária

SITUAÇÃO	RESULTADO
Receita prevista > Despesa arrecada	Insuficiência na arrecadação
Receita prevista < Despesa arrecada	Excesso na arrecadação
Receita prevista = Despesa arrecada	Equilíbrio na arrecadação

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do referencial teórico.

Nisso, a análise realizada pela Controladoria sobre o Balanço Orçamentário sobre indicadores contábeis, conforme tabela 4, deverá fornecer uma análise mais apurada sobre a execução orçamentária no fomento ao Controle Social na fiscalização do erário municipal, sendo que tais informações deverá constar no respectivo site da Controladoria em detrimento a transparência ativa conforme LAI.

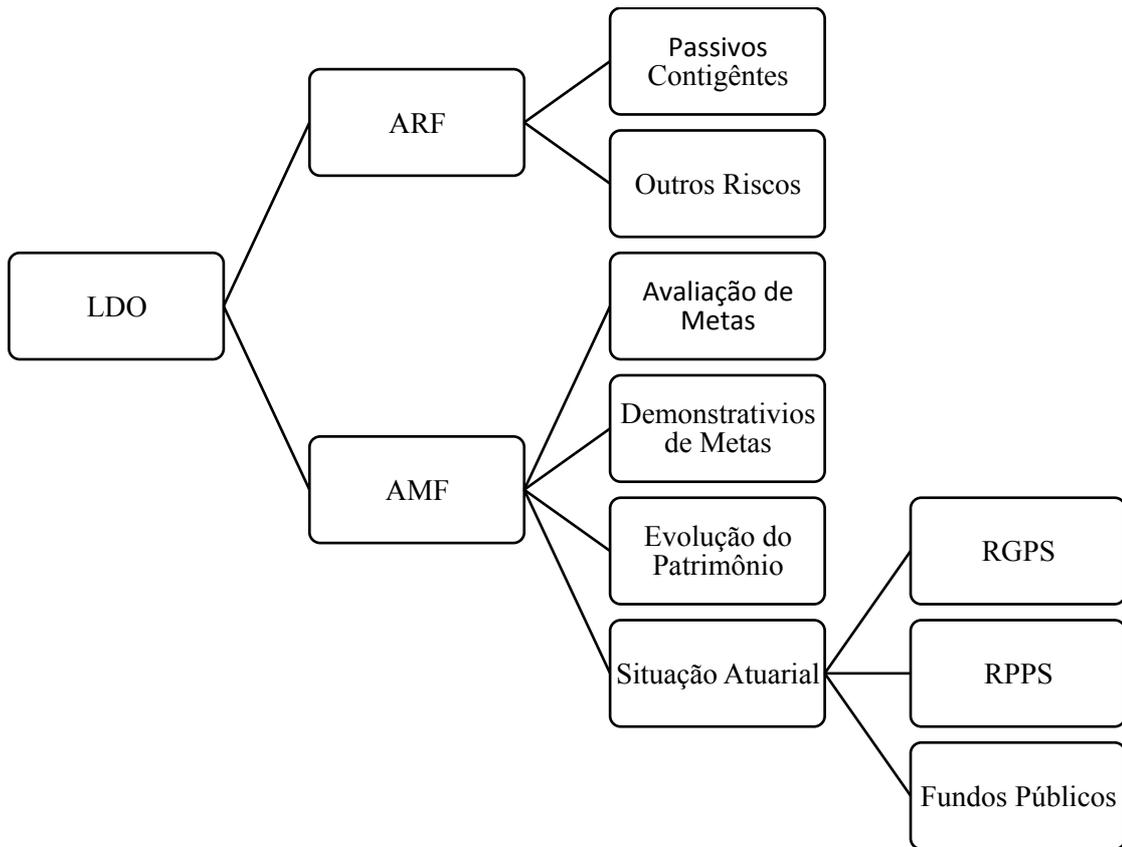
Tabela 4 – Análise do Balanço Orçamentário

DESCRIÇÃO	FÓRMULA
Restos a Pagar Processados	Despesas Liquidadas – Despesas Pagas
Restos a Pagar Não Processados	Despesas Empenhadas – Despesas Liquidadas
Quociente do equilíbrio orçamentário	$\frac{\text{Previsão inicial da receita}}{\text{Dotação Inicial da despesa}}$
Quociente da execução da receita	$\frac{\text{Receita Realizada}}{\text{Previsão atualizada da receita}}$
Quociente de desempenho da arrecadação	$\frac{\text{Receita Realizada}}{\text{Previsão inicial da receita}}$
Quociente da utilização do excesso da arrecadação	$\frac{\text{Créditos adicionais abertos}}{\text{Total do excesso de arrecadação}}$
Quociente da utilização do superávit financeiro	$\frac{\text{Créditos adicionais abertos}}{\text{Total do superávit financeiro do exercício}}$
Quociente da execução da despesa	$\frac{\text{Despesa Executada}}{\text{Dotação atualizada}}$
Quociente do resultado orçamentário	$\frac{\text{Receita Realizada}}{\text{Despesa empenhada}}$

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do referencial teórico.

Também integra a LDO o Anexo de Riscos Fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem, conforme a figura 14:

Figura 14: quadro da LDO



Fonte: Elaborada pelo autor a partir do referencial teórico.

Portanto, as Notas Explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP, sendo consideradas parte integrante das demonstrações. Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários pela Controladoria. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas para o entendimento de toda sociedade. Englobando informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações.

A Controladoria deve apresentar as Notas Explicativas de forma sistemática, para que cada quadro ou item com necessidade de aplicação da nota, tenha referência cruzada com a respectiva nota explicativa informada pela Controladoria, a fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades. Sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

- a. Informações gerais:
 - i. Natureza jurídica da entidade.

- ii. Domicílio da entidade.
 - iii. Natureza das operações e principais atividades da entidade.
 - iv. Declaração de conformidade com a legislação e com as normas de contabilidade aplicáveis.
- b. Resumo das políticas contábeis significativas, por exemplo:
- i. Bases de mensuração utilizadas, por exemplo: custo histórico, valor realizável líquido, valor justo ou valor recuperável.
 - ii. Novas normas e políticas contábeis alteradas.
 - iii. Julgamentos pela aplicação das políticas contábeis.
- c. Informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações contábeis pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas.
- d. Outras informações relevantes, por exemplo:
- i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;
 - ii. Divulgações não financeiras, tais como: os objetivos e políticas de gestão do risco financeiro da entidade; pressupostos das estimativas;
 - iii. Reconhecimento de inconformidades que podem afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro;
 - iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.

No entanto, a informação sobre: os fatores importantes subjacentes ao resultado financeiro, que no exercício de 2017 os contratos com a prestação de serviços totalizam 402; à medida que as premissas dos quais corroboram para as expectativas sobre os fatores que provavelmente irão influenciar o desempenho futuro da entidade podem ser apresentados nos Relatório Contábil de Propósito Geral (RCPG) em Notas Explicativas nas DCASP ou em relatórios separados.

Tudo isso irá auxiliar aos cidadãos a entender melhor no contexto adequado, as informações financeiras ou não financeiras incluídas nos RCPG e ainda, aprimorar o papel destes no sentido de fornecer informação útil para fins de prestação de contas pelo Controle Social e de tomada de decisão dos gestores públicos.

Por fim, a quadro 7 mostra os procedimentos que uma Controladoria deveria realizar e que a atual SMCI vem ou não executando.

Quadro 7 – Procedimentos da Controladoria

Procedimentos	Executado
Publicação das DCASP	Não
Relatórios sobre as DCASP	Não
Controle do Teto Constitucional	Sim
Controle da regra de ouro	Não
Controle fundos municipais	Sim
Dados Abertos	Não
Fomento ao Controle Social	Não
Sistema de Custos	Não
Termos de cooperação	Sim
Matriz de vulnerabilidade	Não
Controle das metas orçamentárias	Não
Lei regulamentadora	Não
Decreto regulamentador	Sim
Plano de Carreira	Não
Organograma	Sim
Servidores efetivos	Não
Controle Suprimento de Fundos	Sim
Relatório de Gestão	Não
Dotação Orçamentária	Não
Visão organizacional	Não
Missão organizacional	Não
Controle dos contratos	Não
Controle das repactuações	Não
Controle das diárias	Não
Evolução patrimonial dos servidores	Não
Controle de Restos a pagar	Não
Controle das operações de crédito	Não
Controle dos bens patrimoniais	Não
Controle da programação financeira	Não
Controle da dívida ativa	Não
Controle da renúncia da receita	Não
Controle da realização da receita	Não
Controle do portal da transparência	Sim

Fonte: E-Sic Maceió (2017).

Portanto, dos inúmeros procedimentos de Controle Interno, apenas sete são de fato realizados, por isso a importância da implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió para que se possa ter a efetivação de todos os procedimentos elencados.

5.3 Sistema de Controle Interno

A atual conjuntura da Administração Pública Brasileira, envolvida em vários escândalos de corrupção e a necessidade de apoio ao Controle Social, passa por momento impar no sentido de oportunizar o surgimento de soluções administrativas que objetivem melhorias nas diversas áreas de atuação do ente público, especialmente no âmbito do Controle Interno como instituto constitucional.

Em um estudo realizado por Araújo (2015) no ano de 2009, os resultados apontaram que a insuficiência dos Sistemas de Controles Internos foi a área crítica de preocupação para 64% das organizações respondentes. Tudo isso, concerne caracterizar-se como circunstância facilitadora para a ocorrência de atos fraudulentos. Ao mesmo tempo, os controles internos também foram destacados como os procedimentos que mais permitiram a descoberta de fraudes.

Para implementar uma Controladoria não existe um modelo padrão ou um manual predefinido, pronto e acabado para o Sistema de Controle Interno (SCI). Contudo, conforme a Instrução Normativa TCEAL nº. 003/2011 o Sistema de Controle Interno é o conjunto de normas, princípios, métodos e procedimentos coordenados entre si, que busca realizar a avaliação da gestão pública e dos programas de governo, bem como comprovar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais. Sendo a Controladoria Geral Municipal de Maceió o órgão central do SCI e unidade organizacional responsável pela coordenação, orientação e acompanhamento do sistema de controle interno.

Nessa implementação, o processo contínuo e dinâmico de aperfeiçoamento da Gestão Pública, faz-se imprescindível destacar o papel do Controle Interno - entendido conceitualmente por suas macros funções de Auditoria Governamental, Controladoria,

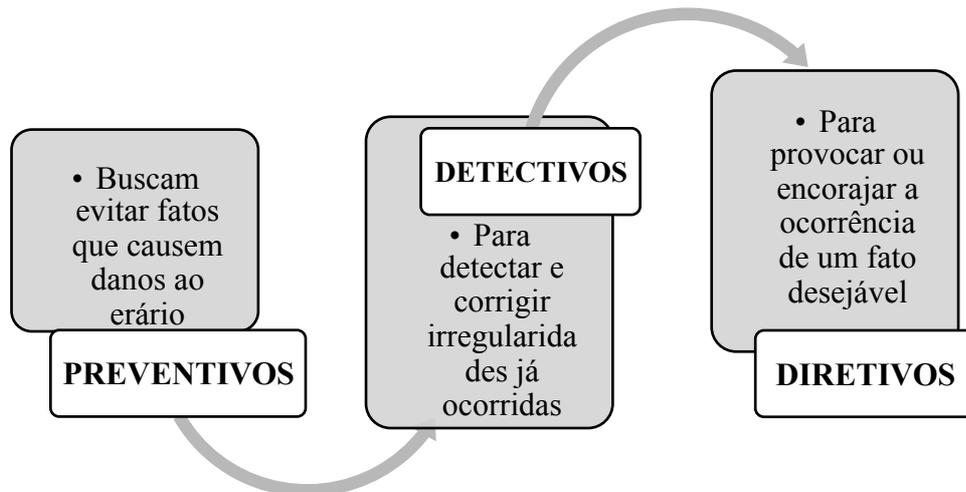
Ouvidoria e Corregedoria, bem estruturado, equipado, qualificado com capital intelectual e Instituições sólidas e de excelência, contribuindo e atuando sistemicamente para impactar positivamente a gestão pública, melhorando-a para o alcance dos seus objetivos; assegurando a eficácia, eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos; propiciando informações gerenciais para correta tomada de decisões estratégicas pelos Gestores; garantindo o cumprimento de normas legais, técnicas e administrativas; preservando a integridade patrimonial do erário; evitando desperdícios e perdas; identificando equívocos, fraudes, desvios e os agentes que deram causa; prevenindo e combatendo a corrupção, assim como promovendo a transparência (AMORAS et al., 2016).

As Unidades Executoras são diversas unidades da estrutura organizacional, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo. Os Pontos de Controle são os aspectos relevantes em um sistema administrativo, integrantes das rotinas de trabalho, sobre os quais, em função de sua importância, grau de risco ou efeitos posteriores, deva haver algum procedimento de controle realizado pela Controladoria.

Ressalta-se, que as atividades inerentes ao órgão central do SCI, exceto a de coordenação, serão exercidas por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedadas a delegação e a terceirização por se tratar de atividades próprias da Administração Pública. Nenhuma entidade da estrutura municipal poderá negar o acesso do órgão central do SCI às informações pertinentes ao objeto de sua ação.

Conforme o manual da SMCI define Controle Interno como qualquer ação, método ou procedimento adotado por uma organização, compreendendo tanto a alta administração como os níveis gerenciais apropriados, relacionado com a eficiência operacional e obediência às diretrizes estratégicas, visando aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas sejam atingidos. A figura 15 mostra resumidamente, os tipos de Controles Internos:

Figura 15: Tipos de Controle Interno



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Em linhas gerais, são objetivos dos controles internos:

- salvaguardar os ativos de prejuízos decorrentes de fraudes ou de erros não intencionais;
- antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- assegurar a validade e integridade dos dados financeiros e contábeis que serão utilizados pela gerência para a tomada de decisões;
- incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às normas internas;
- assegurar aderência às diretrizes estratégicas, planos, normas e procedimentos do órgão; e
- propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos.

A coordenação do SCI será atribuída à unidade organizacional específica o órgão central do SCI que possua estrutura condizente com o porte e a complexidade do município de Maceió, podendo ficar diretamente subordinada ao Gabinete do Prefeito ou do Presidente da Câmara, ou à unidade correspondente, conforme o caso, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer outro órgão/unidade da estrutura administrativa do Município.

Compete ao órgão central do SCI do Poder Executivo Municipal:

- a) Apoiar as unidades executoras, vinculadas às secretarias e aos demais órgãos municipais, na normatização, sistematização e padronização dos seus procedimentos e rotinas operacionais, em especial no que tange à identificação e avaliação dos Pontos de Controle;
- b) Verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, que será assinado, além das autoridades mencionadas no artigo 54 da LRF, pelo Coordenador do órgão central do SCI Municipal;
- c) Exercer o controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres do município;
- d) Verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata a LRF;
- e) Verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da LRF;
- f) Verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e legais, em especial as contidas na LRF;
- g) Avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual – PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- h) Avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais;
- i) verificar a compatibilidade da Lei Orçamentária Anual – LOA com o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e as normas da LRF;
- j) Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo;
- k) Realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos municipais, que estejam sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;
- l) Apurar os atos ou fatos ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos municipais, dando ciência a este Tribunal;
- m) Verificar a legalidade e a adequação aos princípios e regras estabelecidos pela Lei Federal nº. 8.666/1993, dentre outros normativos, referentes aos procedimentos licitatórios e respectivos contratos efetivados e celebrados pelos órgãos e entidades municipais;
- n) Definir o processamento e acompanhar a realização das Tomadas de Contas Especiais, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas Estadual;

- o) Apoiar os serviços de fiscalização externa, fornecendo, inclusive, os relatórios de auditoria interna produzidos;
- p) Organizar e definir o planejamento e os procedimentos para a realização de auditorias internas;
- q) Verificar a conformidade e fidedignidade dos dados contábeis enviados bimestralmente ao Tribunal de Contas, através do SICAP, devendo as remessas serem assinadas digitalmente pelo Coordenador do órgão central do SCI.

Como visto, são inúmeras atribuições do órgão do Controle Interno à mercê apenas de uma simples secretaria, necessitando a implementação da Controladoria Geral do Municípios, para que isomorfia deste seja atingida.

Dessarte, compete às Unidades Executoras, responsáveis por áreas e/ou ações administrativas, em conjunto com a secretaria ou órgão a que estejam vinculadas, mediante acompanhamento e orientação do órgão central do SCI, determinar os Pontos de Controle de cada ação, estabelecendo os responsáveis, regras, procedimentos e prazos, com a finalidade de garantir a sua efetividade, a partir da elaboração de manuais de rotinas e procedimentos.

Os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na Prefeitura Municipal de Maceió, darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do artigo 74, § 1º, da Constituição Federal, e do artigo 100, parágrafo único, da Constituição Estadual de Alagoas:

§ 1º Quando da comunicação ao Tribunal, o dirigente do Órgão Central do SCI informará as providências adotadas para:

- I – corrigir a ilegalidade ou irregularidade detectada;
- II – determinar o ressarcimento de eventual dano causado ao erário;
- III – evitar ocorrências semelhantes.

Nesta situação prevista quando da ocorrência de danos ao erário, deve-se observar as normas para Tomada de Contas Especial, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Alagoas ou de Resolução Normativa que trate da matéria.

Quando do conhecimento de irregularidade ou ilegalidade através da atividade de auditoria interna, mesmo que não tenha sido detectado danos ao erário, deve o Órgão Central do SCI anexar o relatório dessa auditoria à respectiva prestação de contas do Poder Municipal.

Ressalta-se, conforme a entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a competência no processo de julgamento do prefeito por desvio de verbas, referente a prestação de contas perante órgão federal, compete à Justiça Federal processar e julgar o prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas.

Contudo, quando a verba repassada, embora seja federal, incorporar-se ao patrimônio do município, a competência passa a ser da Justiça Estadual, conforme sumula 209 do STJ. Por fim, quando ela é repassada, independente da origem, estando ligada ao patrimônio do município, mas persistindo o interesse federal na matéria a competência é da Justiça Federal.

No entanto, deverá competir com a implementação da Controladoria Geral do Município assistir direta e imediatamente ao Prefeito no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Municipal.

Nisso, com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2009, que torna os órgãos de controle interno permanentes representa um grande avanço para o fortalecimento do combate à corrupção em todos os Estados e nos Municípios brasileiros. A aprovação da proposta está em tramitação no Senado Federal. A PEC, se aprovada, representa um grande passo nesse processo ao dar às Controladorias status constitucional.

De acordo com a PEC, as funções dos órgãos de controle interno, incluindo ações de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, tornam-se permanentes. A proposta, que acrescenta o inciso XXIII no art. 37 da Constituição Federal, também fortalece o Sistema de Controle Interno em todos os entes federativos e caracteriza a atuação dele como essencial ao funcionamento da transparência na Administração Pública.

Nesse sentido, ainda segundo Fernandes (2013), entende-se que a PEC em questão pode estar perdendo grande oportunidade ao deixar de mencionar, como instrumento de aparelhamento obrigatório dos órgãos de controle interno, a implementação de uma matriz de responsabilidade, instrumento de controle tendo como principal função definir as responsabilidades, de cada agente participante dos processos burocráticos que movimentam a Administração Pública. Define também o tempo de atuação de cada órgão, evitando sobreposição de funções e confusão das ações.

Para ser aprovada, a iniciativa precisa do consenso de todos os líderes do Senado antes de ir para a votação e em seguida, a proposta vai para a Câmara dos Deputados. De iniciativa do ex-senador Renato Casagrande, a PEC 45/2009 já foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em fevereiro de 2016. Busca-se, agora, a consolidação da proposta, que irá contribuir para a melhoria do combate à corrupção, gestão dos recursos, da atividade disciplinar, da transparência e da fiscalização.

O grande objetivo dessa PEC é de estruturar os órgãos de controle interno, sistematizando sua estrutura por meio da criação de um outro permanente e definindo o exercício das funções típicas e necessárias ao exercício do Controle Interno.

Segundo Fernandes (2013) outra importante necessidade é a inserção da competência para edição de uma Lei Orgânica Nacional do Controle Interno, instrumento que pode balizar diretrizes para: atuação sistêmica, sem sobreposição de funções; definição para garantia de competências, com prazos e responsabilidades – matriz de responsabilidades; estruturação de paradigmas de atuação consistentes e uniformes.

Portanto, enquanto esses postulados não forem implementados, todo o esforço para a melhoria estrutural do controle interno pode representar profundo vazio na efetividade desejada pela sociedade. Conforme mostra o quadro 8 o custo ínfimo para a SMCI em relação as demais secretarias.

QUADRO 8 – Custo previsto da SMCI

Órgão	Pessoal e Encargos	Outras Despesas correntes	Investimentos	Amortização da Dívida	Total
CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ	41.029.062,00	14.378.762,00	5.198.760,00	0	60.606.584,00
GABINETE DO PREFEITO	0	1.122.000,00	78.000,00		1.200.000,00
GABINETE DO VICE-PREFEITO	0	333.100,00	16.900,00	0	350.000,00
SECRETARIA DE GOVERNO	0	200.000,00	0	0	200.000,00
SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO	0	12.747.472,00	150.000,00	0	12.897.472,00
SECRETARIA ESPORTE E LAZER	0	2.440.764,00	4.252.333,00	0	6.693.097,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO	4.000,00	160.500,00	15.500,00	0	180.000,00
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	0	1.000.000,00	200.000,00	0	1.200.000,00
SECRETARIA DE FINANÇAS	0	11.287.319,00	10.858.800,00	0	22.146.119,00
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	253.400.291,00	7.877.999,00	161.700,00	0	261.439.990,00
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO	0	4.547.000,00	38.000,00	0	4.585.000,00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	229.364.000,00	72.689.000,00	14.301.000,00	0	318.454.000,00
SECRETARIA DE HABITAÇÃO	0	15.093.750,00	6.679.589,00	2.100.000,00	21.773.339,00
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	7.500.764,00	39.916.111,00	2.659.661,00	0	50.076.536,00
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	0	4.307.948,00	26.000,00	0	4.333.948,00
SECRETARIA DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA	0	2.613.628,00	3.030.470,00	0	5.644.098,00
SECRETARIA DE TURISMO	800	841.000,00	108.200,00	0	950.000,00
SECRETARIA L DE SAÚDE	253.958.128,00	537.710.619,00	40.759.121,00	0	835.827.868,00
SECRETARIA L DO TRABALHO,	0	4.355.716,00	311.250,00	3.400.000,00	4.666.966,00
SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA E URBANIZAÇÃO	0	17.478.324,00	133.464.328,00	0	150.942.652,00
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	4.651.000,00	20.179.000,00	78.000,00	0	5.644.098,00

Continua

Conclusão

Órgão	Pessoal e Encargos	Outras Despesas correntes	Investimentos	Amortização da Dívida	Total
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MACEIÓ	221.297.809,00	2.357.000,00	0	15.930.191,00	240.500.000,00
SUPERINTENDÊNCIA DE ENERGIA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE MACEIÓ	9.049.000,00	55.331.000,00	915.000,00	0	65.010.000,00
SUPERINTENDÊNCIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO	25.380.500,00	11.037.000,00	630.000,00	0	40.212.500,00
SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E CONVÍVIO URBANO	650.000,00	2.730.000,00	3.505.000,00	0	3.500.000,00
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA DE MACEIÓ	7.901.000,00	98.996.824,00	120.000,00	0	110.097.824,00
COMPANHIA DE ADMINISTRAÇÃO, RECURSOS HUMANOS E PATRIMÔNIO	34.888.500,00	960.500,00	3.200.000,00	0	42.000.000,00
FUNDAÇÃO DE AÇÃO CULTURAL		3.090.622,00	51.000,00	0	3.121.122,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	2.154.408,00	2.154.408,00
TOTAL	1.091.574.854,00	945.782.958,00	230.761.112,00	2.154.408,00	2.360.051.023,00

Fonte: LOA 2016 adaptada pelo autor.

Conforme o quadro 7 acima, os mecanismos de controle dos programas se dão pela distribuição de ações e análise das áreas as quais elas serão inseridas, definindo o grau de prioridade para a sociedade. Conforme determina o artigo 9º ao artigo 13 da Lei Municipal nº 6.291/2013, na LOA vigente e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados e a transparência exigido pelas Controladorias, no anexo de metas fiscais, para que demonstre a previsão de renúncia de receitas e da expansão das despesas obrigatórias continuadas, que normalmente trazem heranças fiscais para mandatos seguintes, conforme quadro 7, por exemplo, ao aumentar as remunerações dos servidores públicos, o prefeito de Maceió passará essa obrigação para todos os seus sucessores, já que as remunerações são irredutíveis. Tal despesa obrigatória continuada deverá estar prevista no

anexo de metas fiscais e ser objeto de controle pela CGM. Essa, é em linhas gerais, a evolução do orçamento em direção ao orçamento programa, de instrumento do controle político de despesas a ferramenta de planejamento e avaliação do controle das ações governamentais pela Controladoria de Maceió pelo SCI.

Portanto, no Anexo III mostra-se a Análise Conclusiva do Controle Interno na sua implementação nas demais secretarias do ente municipal. Por fim, infelizmente, o portfólio de ações da atual SMCI ainda é parco, tendo em vista o largo escopo de atribuições que uma Controladoria Geral Municipal possui no desempenho de suas funções.

Por fim, no que tange Instrução Normativa 03/2011 estipulou o prazo até o dia 30 de junho do ano de 2012 para que todos os poderes municipais instituíssem seu SCI, a partir desta data o TCE/AL passou a cobrar o cumprimento dessa obrigação constitucional. Conforme o § 3º do art. 11, a inobservância da instituição do SCI e da criação do seu respectivo Órgão Central, mediante lei e o não cumprimento do plano de ação pelos Poderes Legislativo e Executivo dos respectivos municípios é grave infração a Norma Legal e a falta do parecer do Controle Interno é um problema exposto no objetivo desta pesquisa, para que seja sanada por meio da implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió.

5.4 Carreira do ACI

A carreira proposta pela SMCI de Prefeitura Municipal de Maceió está atrelada a Lei Delegada do Município de Maceió nº 03, de 26 de junho de 2014 na qual foram criados, no âmbito da Controladoria Geral do Município, 02 (dois) cargos de Analista de Controle Interno – ACI, do Município de Maceió, de provimento efetivo, a ser preenchido mediante a realização de concurso de provas ou provas e títulos.

O ACI comporá o Quadro de Pessoal Técnico da Controladoria Geral do Município de Maceió, órgão central do Sistema de Controle Interno aplicando no que couber o disposto nas Leis Municipais nº 4.973 e 4.974, ambas de 31 de março de 2000. Compete ao ACI zelar pelo equilíbrio econômico e financeiro da Prefeitura Municipal de Maceió, dentro dos limites da receita e despesa públicas, bem como realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta que a compõem; quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, de imediato, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, sob pena de responsabilidade solidária. Contudo, existe a necessidade de diferenciar a responsabilidade hierárquica do servidor e da responsabilidade do Auditor de Controle Interno – ACI. O Poder Executivo estabelecerá, mediante decreto, as atribuições do cargo, observado em especial o disposto na Lei Orgânica de Maceió, nas Constituições estadual e federal, bem como o preconizado na Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964 e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O cargo do ACI será exercido por profissional com formação de nível Superior, devidamente registrado no respectivo Conselho ou Ordem de Classe, facultada a exigência de qualificação específica no edital do concurso.

O provimento do cargo do ACI dar-se-á na Classe A, Nível 1, dos cargos de nível superior de 30 horas, consoante o plano de cargos e carreiras de que trata a Lei Municipal nº 4.974 de 2000. Fica acrescida verba de representação na ordem de 3,5 (três inteiros e meio) ao vencimento do cargo de Analista de Controle Interno, constituindo-se em base de cálculo para efeito de vantagens.

Nesse sentido o ingresso nas carreiras de ACI dar-se-á na Classe A, Nível 1 dos cargos de nível superior, além das vedações inerentes à sua qualidade de servidor público municipal, é vedado ao Auditor de Controle exercer, mesmo que em gozo de licença ou afastamento, com ou sem prejuízo de vencimentos, atividade remunerada potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvadas as seguintes exceções:

I - o exercício do magistério, assim consideradas as atividades de docência, coordenação e assessoramento educacionais em estabelecimento de ensino ou em instituição dedicada ao aperfeiçoamento profissional;

II - a participação em conselhos curadores, de administração ou fiscais, com ou sem remuneração, de fundações e autarquias do Município, das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como de quaisquer empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social.

Os cargos constitutivos das carreiras de ACI deveriam ser remunerados pelo regime de subsídio, nos termos previstos no art. 39 da Constituição Federal. São atribuições dos Auditores Municipais de Controle Interno:

I - a execução de atividades de controle interno, correição, ouvidoria e promoção da integridade pública, bem como a promoção da gestão pública ética, responsável e transparente, na Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de Maceió;

II - a execução de auditorias, fiscalizações, diligências e demais ações de controle e de apoio à gestão, nas suas diversas modalidades, relacionadas à aplicação de recursos públicos, bem como à administração desses recursos, examinando a legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e efetividade dos atos governamentais, em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, podendo, inclusive, apurar atos ou fatos praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos do Município;

III - a realização de estudos e trabalhos técnicos que promovam o incremento da transparência pública, a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção e o fortalecimento do controle social;

IV - a realização de atividades inerentes à garantia da regularidade das sindicâncias e dos processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Administração Municipal;

V - a realização de estudos e trabalhos técnicos que contribuam para a promoção da ética e para o fortalecimento da integridade das instituições públicas.

Atrelando tudo isso aos ditames legais e morais, tendo em vista a importância das segregações de funções, pois atualmente todos os trabalhadores são de cargos comissionados impactando além de outros princípios constitucionais como da impessoalidade, moralidade e meritocracia, impacta nas segregações de funções do ACI. De acordo com o Acórdão do Tribunal de Contas da União 38/2013 – Plenário:

Segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria; (...) Data sessão: 23/01/2013

Número ata: 01/2013 Data dou: vide data do DOU na ATA 01 – Plenário, de 23/01/2013”

Segundo, ainda, o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções “a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio”.

A título de ilustração e esclarecimento conceitual, acerca da segregação de funções, eis a macro função do SIAFI nº 020315 (conformidade contábil), ressaltando, *in verbis*:

8.1.1 a segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade.

Consoante às diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”. Ainda, segundo a INTOSAI (2007, p. 46), *in verbis*:

“Não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento [ou processo de execução das despesas públicas]. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. ”

Seguindo o raciocínio acima delineado, o Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRC (2007, p. 109), afirma que a segregação de funções é um princípio básico do Sistema de Controle Interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. À medida que a Controladoria Geral do Município de Maceió deverá ter como função a orientação e acompanhamento do saneamento das irregularidades levantadas nas atividades de conformidade de registro, conforme apontado nesta pesquisa.

De acordo com Peixe (1996), chama atenção quando se analisa nesses órgãos de controle é a não existência de uma independência administrativa, orçamentária. Sua hierarquia estrutural, que de fato, prejudica significativamente a independência de qualquer opinião/parecer, emitida em relatório com isenção a respeito de qualquer Ordenador de Despesa, pois o responsável pelo órgão de controle interno é dependente de um cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração.

Assim está a atual estrutura da Controladoria de Maceió. Com isso, as atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais do ACI no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (BARBOSA, 1999).

Portanto, os serviços do ACI são permanentes e rotineiros da Administração Pública Municipal, constituem atividades essenciais e típicas de Estado, sendo indelegáveis ao particular, como regra, seja por meio de licitação ou mediante contratação direta.

A Instrução Normativa n. 03/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, ao dispor sobre a criação, a implantação, a manutenção e a coordenação de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Municipais; estabeleceu de igual forma que as atividades inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno, exceto a de coordenação, serão exercidas por servidores municipais, ocupantes de cargos públicos efetivos, sendo vedadas a delegação para servidores comissionados e a terceirização dos serviços laborais por se tratar de atividades próprias da Administração Pública.

Contudo, os custos de contratação dos atuais 22 cargos comissionados da SMCI são, via de regra, na mesma dotação orçamentária fixada para os cargos públicos efetivos ACI, não havendo, assim, justificativa econômica para a não criação, por completo mediante uma nova Lei Delegada, e provimento desses cargos, na medida da magnitude do tamanho da capital alagoana. Segundo Barbosa (1999), manter cargos comissionados nos órgãos de controle é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Por fim, a proposta de Plano de Cargos e Salários para o ACI, apresentada no quadro 9, conforme remuneração por meio de subsídio fixado em R\$ 9.000,00, tendo dois tipos de progressões, uma horizontal e outra vertical. Sendo esta, progressão por mérito com carga horária mínima de cursos de 120 horas e pelo menos uma publicação de artigo científico da área correlata ao cargo, com valorização decrescente de 10% na V1 para V2 até 2% da V9 para V10.

Já a progressão horizontal do ACI será por tempo de serviço, o servidor que não tiver nenhuma falta injustificada será automaticamente progredido horizontalmente, também será com uma valorização decrescente de 5% na H1 para H2 até 1,4% da H9 para H10, conforme quadro 9, respeitando no fim da carreira o teto do chefe do Poder Executivo do município de Maceió.

QUADRO 9 – Plano de Cargos e Salários do ACI

A/H	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10
V1	9.000,00	9.450,00	9.922,50	10.319,40	10.680,58	11.001,00	11.276,02	11.501,54	11.674,06	11.837,50
V2	9.900,00	10.395,00	10.914,75	11.351,34	11.748,64	12.101,10	12.403,62	12.651,70	12.841,47	13.021,25
V3	10.791,00	11.330,55	11.897,08	12.372,96	12.806,01	13.190,19	13.519,95	13.790,35	13.997,20	14.193,16
V4	11.654,28	12.236,99	12.848,84	13.362,80	13.830,50	14.245,41	14.601,55	14.893,58	15.116,98	15.328,62
V5	12.470,08	13.093,58	13.748,26	14.298,19	14.798,63	15.242,59	15.623,65	15.936,13	16.175,17	16.401,62
V6	13.218,28	13.879,20	14.573,16	15.156,08	15.686,55	16.157,14	16.561,07	16.892,29	17.145,68	17.385,72
V7	13.879,20	14.573,16	15.301,82	15.913,89	16.470,88	16.965,00	17.389,13	17.736,91	18.002,96	18.255,00
V8	14.434,37	15.156,08	15.913,89	16.550,44	17.129,71	17.643,60	18.084,69	18.446,39	18.723,08	18.985,20
V9	14.867,40	15.610,77	16.391,31	17.046,96	17.643,60	18.172,91	18.627,23	18.999,78	19.284,77	19.554,76
V10	15.164,75	15.922,98	16.719,13	17.387,90	17.996,47	18.536,37	18.999,78	19.379,77	19.670,47	19.945,86

Fonte: Elaboração do autor.

5.5 Sistema de Contabilidade de Custos

De acordo com Oliveira (2017) é impossível gerenciar o que não se conhece, caso a Prefeitura Municipal de Maceió não conheça os custos dos serviços realizados dentro de sua estrutura operacional não terá bases sólidas para gerencia-los da melhor forma. Assim, evidencia-se a importância do conhecimento dos processos operacionais no Sistema de Contabilidade de Custos (SCC), para maximização dos resultados, uma vez que, o objetivo do município é ofertar mais serviços com a mesma dotação orçamentária, prevenir possíveis ajustes no futuro, queda na arrecadação, como por exemplo, evidenciado neste exercício financeiro de 2017.

Logo, achar um equilíbrio entre a necessidade de recursos materiais e financeiros com os recursos disponíveis é um desafio presente e constante em qualquer ente municipal. Nisso, segundo Oliveira (2017), o Sistema de Contabilidade de Custos no Brasil ainda enfrenta limitações relativas à qualidade da atenção prestada à incorporação de novas tecnologias, à gestão dos recursos e à distribuição equitativa dos serviços a todos os usuários.

As limitações de recursos fazem com que os municípios procurem manter suas atividades dentro de padrões razoáveis, pois precisam captar recursos tributários, embora em alguns casos não levam em consideração o percentual de rentabilidade dos serviços. Entretanto forma, conhecer, planejar, analisar e controlar os custos, tornam-se atividades indispensáveis à eficiência do processo de gestão e sobrevivência do município. Segundo Martins (2010), a ausência de um Sistema de Contabilidade de Custos eficiente faz com que a alta administração careça de informações quanto ao consumo dos recursos utilizados na atividade pública.

A necessidade de informação de custos é explicada pelo Decreto Lei Nº 200/1967, onde determina que a contabilidade deva apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar estes custos nos resultados da gestão, identificando a importância da informação gerada para o processo de tomada de decisão e a melhoria do processo de avaliação da gestão pública. De acordo com a Lei Complementar Nº 101/2000 a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), para que a informação de custos seja gerada é obrigatória sua apuração com base no regime de competência, podendo ser mensurada por meio de ajustes nas informações orçamentárias.

Diante do desprovimento das informações sobre custos no recinto da SMCI, houve a necessidade de estruturar um sistema a fim de verificar o custo de cada operação. Na medida em que a principal pergunta foi: quais são os objetos de custo que se desejam mensurar? Segundo Ching (2010, p.8) “qualquer coisa de que se deseja medir o custo ou que necessite de uma medida de custo separado é um objeto de custos”. Contudo, um objeto de custo pode ser fornecedor, linha de produtos, departamento, projeto, processo de negócio ou conjunto de atividades que se realiza (SOUZA E SCATENA, 2014). Segundo Alonso (1999), a ausência de informações confiáveis é um dos problemas das organizações e dificulta os esforços para melhorar a qualidade e a eficiência da prestação de serviços.

Com isso, acabar com o mito medição absoluta, da necessidade de medir tudo, como qualquer entidade na qual pretende medir tudo acaba não medindo nada. Segundo Oliveira (2017) a pretensão foi da alta seletividade, mensurar apenas o que é importante para o município, na medida em que o custo da informação necessita ser factível, ou seja, não deve ser maior que a informação gerada.

A etapa inicial consiste em classificar e separar os custos das despesas, de acordo com a NBC T 16.11 o SCC define custos como gastos com bens ou serviços utilizados para a produção de outros bens ou serviços, gasto como o dispêndio de um ativo ou criação de um passivo para obtenção de um produto ou serviço, sendo desembolso como pagamento resultante da aquisição do bem ou serviço e investimento como corresponde ao gasto levado para o ativo em função de sua vida útil, onde todos os bens e direitos adquiridos nele deverão ser registrados.

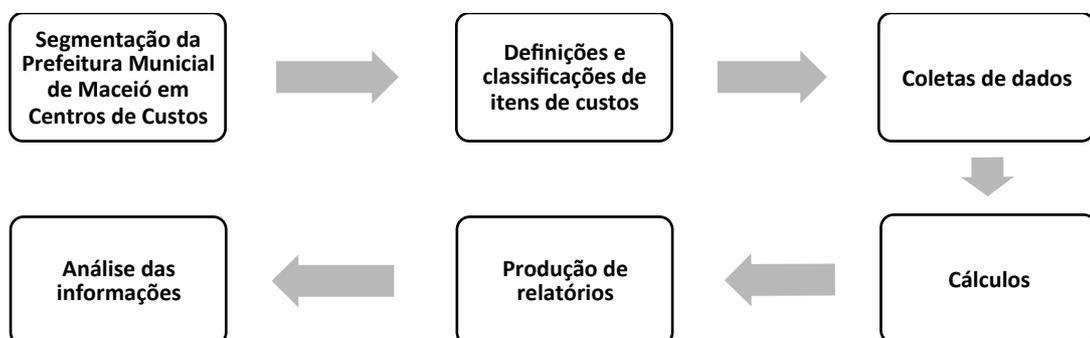
A definição de despesa conforme Alonso (1999, p.44) “é qualquer gasto da organização pública, medida num dado período. É o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão de governo”. No caso do município de Maceió não existe uniformidade na apuração dos gastos, considerando todos eles como itens de custos, independentemente da localização. No setor público, ainda segundo Alonso (1999), a separação dos custos e das despesas pode ser até certo ponto desconsiderada, levando em conta a sua utilização gerencial com todos os gastos decorrentes da produção dos serviços podem ser considerados como itens de custos.

É fundamental que o sistema de custos seja amparado por um modelo conceitual consistente e robusto, dimensionado para seu propósito e dotado de critérios que possibilitem o tratamento dos dados de forma a assegurar a produção de informações para auxiliar, efetivamente, nos processos de tomada de decisão e controle. Neste sentido, este trabalho apresenta os elementos mínimos necessários a se conhecer e compreender o modelo conceitual do sistema de informações de custos a ser desenvolvido e implantado na Prefeitura Municipal de Maceió pela Controladoria.

Na medida em que os recursos a serem analisados neste trabalho são os inputs, entradas, das atividades, necessários para desenvolver os projetos, bens e serviços da prefeitura municipal, registrados em contas contábeis específicas pelo SIAFEM, tais como energia elétrica, materiais, máquinas e equipamentos etc. Embora todos os recursos utilizados façam parte do custo dos bens e serviços, nem sempre a Prefeitura Municipal de Maceió é responsável pela compra nem pelo pagamento pela aquisição integral de todos os recursos, há casos, por exemplo, de convênios realizados pelo Governo Estadual de Alagoas e pelo Governo Federal.

De acordo com o Programa Nacional de Gestão de Custos, em seu estágio atual, adota a metodologia de custeio por absorção para a apuração de custos. Assim as etapas de implementação do sistema de Custeio por Absorção na Prefeitura Municipal de Maceió serão organizadas em seis passos conforme figura 16:

Figura 16: Implantação do sistema de gestão de custos



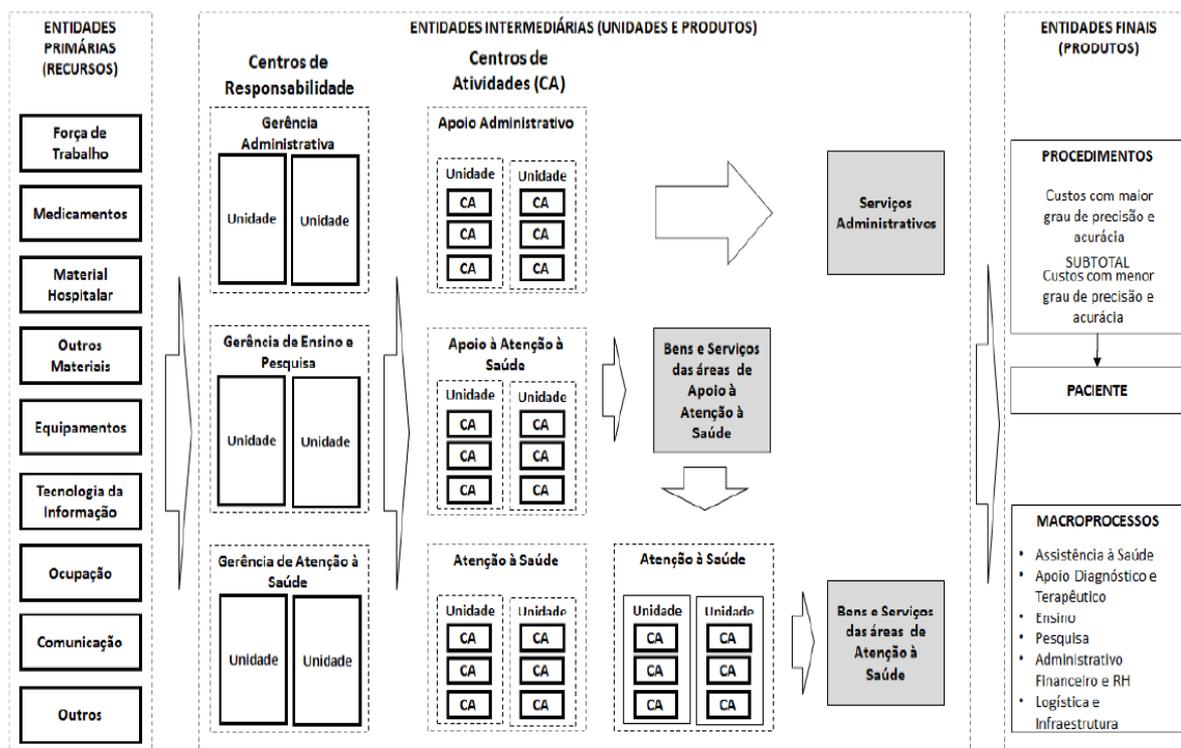
Fonte: Oliveira 2016.

O primeiro passo da primeira etapa da implantação do Sistema de Contabilidade de Custos, foi analisar os centros de custos, departamentos, na medida em que é uma

manifestação da especialização necessária em estruturas hierárquicas. Segundo Martins (2010), o departamento ou centro de custos é uma unidade mínima administrativa, caracterizada por ter uma estrutura de custos homogênea, por estar centrada em um único local e por oferecer condições de coleta de dados de custos, ou seja, tudo aquilo ou algo que mereça atenção dos gestores, pois com base na departamentalização estão cometidas menos injustiças e diminuídas as chances de erros maiores.

Para fins do processo de custeio, cada centro de responsabilidade (CR) será dividido em subunidades, denominadas centros de atividades (CA); todo centro de responsabilidade (CR) deverá contar com no mínimo um centro de atividades (CA). Os centros de atividades (CA) devem possuir estrutura de custos homogênea, ou seja, devem ser constituídos por elementos (recursos) cujo custo seja determinado ou influenciado pelo mesmo fator, que será sua base de alocação, ou ainda, deve agregar atividades afins ou homogêneas, cujo produto possa ser identificado objetivamente, conforme figura 17 no exemplo de uma secretaria municipal de saúde.

Figura 17: Processo de Custeio



Fonte: FIPECAFI/CMS-Lab

Observa-se que a Prefeitura Municipal de Maceió vivencia dificuldades intrínsecas e extrínsecas, principalmente, as de comunicação, devido ao escasso volume de colaboradores; diversidade de departamentos e de classes profissionais; carência de recursos; a limitação de controle mais acurado dos serviços; limitação de recursos financeiros; e a demanda excessiva. Diante da complexidade de suas atividades, este estudo teve como finalidade apresentar quais os métodos de custeios e as ferramentas de gestão de custos que poderão ser utilizadas pela Controladoria. Na medida em que as dificuldades supra, retardam o processo de conhecimento, planejamento, análise e controle dos custos.

Nesta perspectiva, a pesquisa procura subsidiar os gestores municipais com informações relevantes sobre os custos dos serviços prestados, como suporte a tomada de decisões, de acordo com a pesquisa o planejamento na implantação do SCC. Dessa maneira, critérios como custo e tempo foram utilizados para a tomada de decisão sobre a priorização dos mesmos. Estes fatores tornam a gestão dos custos uma atividade complexa. A cabo deve-se levar em consideração que a Prefeitura Municipal de Maceió desenvolve concomitantemente diversificadas atividades além de prestar serviços a usuários distintos que necessitam de ajuste diferenciado e individual.

A importância da Prefeitura Municipal de Maceió estar em sintonia com a Controladoria, onde se formalize os processos de controles de custos e principalmente a implementação do SCC. Considerando a adoção obrigatória de um método de custeio em entidades pertencentes ao setor público, como dado pela NBC T 16.11 os resultados deste estudo sugere-se a utilização de métodos de custeio nesta prefeitura ainda não é uma prática plenamente difundida e este cenário deve manter-se em curto prazo, considerando que a Controladoria ainda não tem planos formais para adoção desta padronização dos centros de custos.

Conforme exposto, esses resultados apresentados são parciais, e por se tratar de experiências incipientes na Prefeitura Municipal de Maceió, há muito para progredir com a implementação da CGM. Espera-se que o aprofundamento desta pesquisa possibilite a implementação da CGM que desenvolva um processo sistemático na implantação do SCC que permita acompanhar e medir os custos de todos os serviços ofertados em seu âmbito, ao subsidiar a governança na tomada de decisão, evitando os desperdícios e as faltas dos insumos recorrentes.

5.6 Dados Abertos

Os Dados Abertos Conectados são aqueles publicados de acordo com licenças abertas, possibilitando que sejam reutilizados sem restrições, por pessoas ou aplicações e em diversos contextos.

Segundo Rautenberg et al. (2017) constitui que esta percepção é vinculada a dois entendimentos:

- a) o que são dados abertos; e
- b) como os dados são conectados.

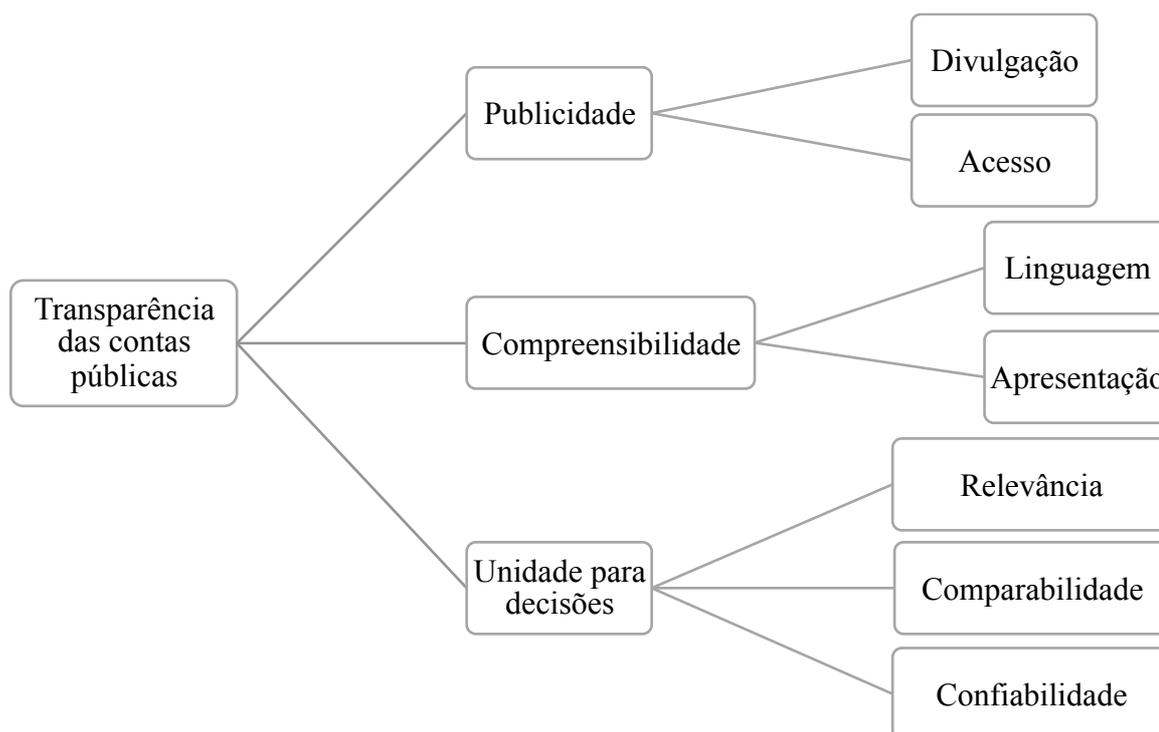
Para a Controladoria Geral de Maceió avaliar o elemento das transparência nas informações é uma premissa fundamental para o amadurecimento da democracia, entretanto, atualmente o que foi observado no Poder Executivo de Maceió foi uma baixa divulgação nas informações da administração pública municipal aos cidadãos, mesmo a transparência ter sido considerada, nos últimos anos, como uma possível solução para problemas como a corrupção, além de ser vista como parte integrante das tentativas de melhorar a governança no setor público pelo controle interno (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2012).

O município de Maceió necessita do elemento da transparência das informações, podendo ocorrer por meio de ações concretas pela CGM, dada a complexidade da natureza política; uma associação adequada para a gestão pública seria o link entre o Controle Social e transparência dos dados abertos. Dessa forma a inovação seria concebida como: uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle com foco na transparência e na *Accountability* por meio do Controle Social (KLERING e ANDRADE 2006).

O segundo elemento da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações dos DCASP, e ao uso da linguagem; busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações realizado por meio da Controladoria.

Conforme a figura 18, o terceiro elemento da transparência das contas públicas é a utilidade para decisões. Ela está fundamentada na relevância das informações, e pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de ser verdadeiro os fatos divulgados. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entidades que a CGM deverá publicar.

Figura 18: Elementos da transparência das contas públicas



Fonte: Platt Neto et al. (2007).

Em face de uma exigência cada vez maior de práticas de boa governança, foram criados alguns códigos internacionais, dentre os quais podem ser destacados os elaborados pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela *International Federation of Accountants* (IFAC), segundo Cruz et al, (2016) “além de sugerirem as ações que se traduzem em boas práticas, também têm apontado a internet como meio de comunicação com potencialidade de disponibilizar informações de forma tempestiva e transparente aos diversos atores sociais.

Assim também, o Tribunal de Contas da União (TCU) define que a transparência está na agenda do Estado hodierno. A sociedade da era da informação exige dos governos um atendimento das necessidades básicas dos cidadãos cuja responsabilidade lhes foram

delegadas. Poder acompanhar o dispêndio financeiro dos gestores ou avaliar a qualidade da educação pública já não são possibilidades apartadas, mas anseios legítimos e realizáveis.

A Controladoria Geral da União (CGU) lançou, em novembro de 2004, o Portal da Transparência, objetivando assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da gestão pública ao permitir que o cidadão acompanhe como os recursos públicos estão sendo utilizados, e assim, ajudá-los na fiscalização.

No Brasil, os entes governamentais motivados a abrirem seus dados desde 2009, quando entrou em vigor a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida também como Lei da Transparência. Ela determinou “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”

Nisto, a Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, indica a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em outras palavras, os portais de transparências têm o objetivo de expandir o controle das despesas e receitas no governo.

Com essa exposição dos dados governamentais no modelo aberto permite que a sociedade possa apreciar as ações e decisões de governo. Dessa forma, os cidadãos arvoram-se no papel de agente de transformação social por meio do acompanhamento e da fiscalização do desempenho do governo. No Brasil, o caráter público das informações produzidas e custodiadas pelo governo se tornou o novo paradigma no âmbito da Administração Pública desde a publicação da Lei 12.527/2011 Lei de Acesso à Informação (LAI), que trouxe como diretriz a observância da publicidade como preceito geral, sendo o sigilo tratado como exceção.

Já o portal dados.gov.br tem o objetivo de ser o ponto único referencial para a busca e o acesso aos dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto ou categoria. Ele é um serviço simplificado que organiza e padroniza o acesso aos dados públicos, primando pelo reuso dos dados e o uso de tecnologias modernas. Na medida em que todo dado público tem

vocação para ser dado aberto. Como praticamente todo dado governamental é público, é fundamental que os governos implementem políticas para disponibilizá-los.

Assim, no Portal Brasileiro de Dados Abertos estão disponíveis para *download* diversos conjuntos de informações de interesses público, tais como dados do orçamento federal; de convênios e contratos de repasse celebrados com a União; de compras públicas do governo federal; do Produto Interno Bruto (PIB); de prestação de contas das campanhas eleitorais, entre outros. Contém catálogo sobre dados abertos produzidos ou custodiados pelos entes da administração pública, incluindo orientações técnicas sobre o tema, destinadas tanto ao público interno, quanto à sociedade, especialmente os desenvolvedores de aplicações.

Os Dados Abertos são pautados por três leis:

- a) se o dado não pode ser encontrado e indexado na internet, ele não existe;
- b) se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- c) se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

As leis foram propostas para os Dados Abertos Governamentais, mas pode-se dizer que elas se aplicam aos Dados Abertos de forma geral.

A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas, em conformidade com o disposto na e-PING. A INDA é a política do governo brasileiro para dados abertos. Visto que, o Portal Brasileiro de Dados Abertos é o ponto central para a busca e o acesso aos dados públicos no país. Cada órgão é responsável pela catalogação no portal dados.gov.br daqueles dados publicados na Internet.

Assim como este, os produtos da INDA são desenvolvidos com ampla participação da sociedade, fazendo a inovação aberta no governo, quando este for aberto. O projeto é coordenado pela Secretaria de Tecnologia da Informação – STI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, com a participação de todos os setores da sociedade, incluindo academia, setor privado, órgãos públicos e grupos da sociedade organizada. O processo de participação social na construção do dados.gov.br foi amplamente

documentado para que essa experiência positiva possa ser reaproveitada no caso da Controladoria Geral do Município de Maceió.

Nesse aspecto, os dados são abertos (*open data*), quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. É o que destaca a Fundação do Conhecimento Aberto “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito à, no máximo, exigência de creditar a autoria e compartilhar pela mesma licença”, isso geralmente é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta de responsabilidade da CGM.

O *Open Government Partnership* (OGP) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacam diversos benefícios das iniciativas de aberturas de dados: melhoria nos serviços públicos e mais compreensão das atividades governamentais; gestão mais efetiva dos recursos públicos; aumento da responsabilização e da prestação de contas *accountability*; aumento da integridade pública; criação de comunidades mais seguras; e maior participação do cidadão na gestão pública.

Nisso, a OKF define o termo Dados Abertos em três formas fundamentais:

- a) Disponibilidade e Acesso: os dados devem estar disponíveis como um todo e sob custo não maior que um custo razoável de reprodução, os quais possam haver download pela Internet. Estes dados devem estar disponíveis de uma forma conveniente e modificável.
- b) Reuso e Redistribuição: os dados devem ser fornecidos sob termos e licenças que possam ser utilizados e redistribuídos, inclusive com a combinação com outros conjuntos de dados.
- c) Participação Universal: todos devem ser capazes de usar, reutilizar e redistribuir, não deve haver discriminação contra áreas de atuação ou contra pessoas ou grupos.

A seguir estão listadas algumas iniciativas das Controladorias relacionadas à transparência governamental que já fazem uso de dados abertos no Brasil e no mundo:

- Política Aberta (<http://www.politicaaberta.org>) – aplicativo que usa dados provenientes do Portal da Transparência e do Tribunal Superior Eleitoral para apresentar, de um lado, a relação dos maiores doadores de campanha do ano de 2012, e do outro, a relação das empresas mais contratadas pelo Governo Federal do mesmo ano. Com o clique sobre as informações da empresa ou doador, o usuário obtém o detalhamento dos valores referentes às doações feitas e pagamentos recebidos, possibilitando ao cidadão o exercício do controle social e do acompanhamento do processo eleitoral.

- QEdu (<http://www.vedu.org.br>) – portal aberto e gratuito com informações sobre a qualidade do aprendizado dos alunos do 5º e 9º ano em cada escola, município e estado do Brasil, permitindo ao cidadão acompanhar a evolução de determinadas políticas públicas educacionais. Utiliza como fonte os dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

- Orçamento ao seu Alcance (<http://orcamento.inesc.org.br>) – portal desenvolvido pelo Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), em parceria com a *Open Knowledge Foundation* Brasil, com objetivo de visualizar o orçamento federal de forma mais simples e facilitar a participação popular no acompanhamento do desembolso financeiro dos ministérios e demais órgãos federais. O portal utiliza informações do sistema SIGA Brasil (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>), mantido pelo Senado Federal, que permite acesso amplo aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

- *Where Does My Money Go* (<http://www.wheredoesmymoneygo.org>) – sítio da internet que tem por objetivo promover a transparência e engajamento do cidadão por meio da análise e visualização de informações sobre gastos públicos do Reino Unido. Apesar de não possibilitar um elevado nível de detalhamento das despesas públicas, é possível saber, por exemplo, o valor gasto em segurança pública (polícia, tribunais, prisões etc.) e em educação (primária, universidades, pesquisa etc.), facilitando o controle social.

Entre as entidades brasileiras provedoras de dados e informações, destacam-se as iniciativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que permitem acesso aos dados de séries estatísticas por ele geradas ou custodiadas (IpeaData - <http://www.ipeadata.gov.br>).

As informações abrangem dados econômicos, financeiros, demográficos, geográficos e indicadores sociais, podendo ser consultadas por temas, fontes dos dados e outros filtros. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por sua vez, disponibiliza informações provenientes de dados oficiais oriundos de pesquisas por ele realizadas e de outras fontes governamentais.

O principal benefício resultante da fiscalização consiste em levar ao conhecimento da Administração Pública e da sociedade um quadro de possibilidades de ações envolvendo a abertura de dados e seus potenciais benefícios, bem como os eventuais prejuízos na sua omissão.

Outro sítio relacionado ao tema, em âmbito nacional, é o Portal da Transparência administrado pela Controladoria Geral da União para aumentar a transparência da gestão pública e o controle social, que disponibiliza vários conjuntos de dados em formato aberto, permitindo ao usuário obter planilhas com os dados apresentados no portal (receitas e despesas públicas, informações de convênios e de servidores públicos).

À medida que, no âmbito municipal, não existe um sítio administrado pela Controladoria Geral de Maceió e sim um portal sem nenhuma vinculação com nenhum órgão municipal. Quando estes dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas (controladorias) e disponibilizados em formato aberto, considera-se que são dados abertos governamentais.

No contexto do governo brasileiro, o art. 8º da LAI estabelece que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser obrigatoriamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicos em seus sítios oficiais, os quais devem atender, por exemplo, aos seguintes requisitos: possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; serem estruturados e legíveis por máquina; estarem acompanhados de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; serem autênticos, íntegros e atualizados.

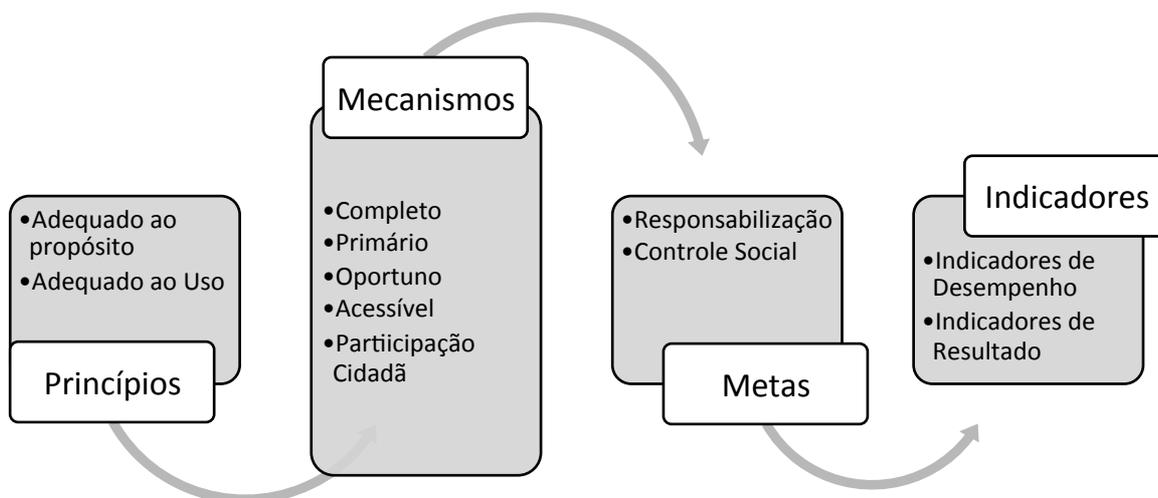
Os dados são organizados em metadados, que são geralmente descritos como dados sobre dados. São essenciais na organização e classificação de conjuntos de dados. Todo

conjunto de dados estruturado faz uso de metadado para descrever a estrutura e os seus tipos contidos no conjunto. O portal dados.gov.br faz uso extenso de metadados.

Na sua essência ele é um motor de busca de dados, e para isso armazena apenas os metadados. Pois, o portal não armazena os dados que disponibiliza; eles são publicados na Internet por cada órgão, e assim catalogados no portal para que todos possam encontrá-los.

A partir dos resultados deste estudo, em especial de todas as etapas realizadas para tornar possível a identificação dos mecanismos que possibilitem ampliar a transparência do portal de dados abertos governamentais no município de Maceió, elaborou-se um modelo conceitual, figura 19, ilustrando as relações entre os elementos abordados nesta pesquisa, conforme ensinamentos de Wiedenhöft; Luciano; Testa, (2013).

Figura 19: Elementos da transparência dos dados abertos



Fonte: Wiedenhöft; Luciano; Testa, (2013).

Portanto, segundo Pereira (2017), embora um número significativo de entes governamentais vem aderindo ao movimento de Dados Abertos, no Brasil os municípios enfrentam sérias dificuldades para se inserirem neste movimento, nisto inclui o município de Maceió. Tendo em vista que a maior parte dos municípios não disponibilizam seus dados brutos, apenas relatórios com informações já processadas, transparência passiva.

Ressalta-se ainda uma considerável dificuldade para encontrar estes dados na internet e, quando encontrados, não é tarefa simples dos cidadãos compreendê-los por meio do

Controle Social. Se os dados não são encontrados ou não são compreendidos, tornam-se subutilizados inviabilizando a *accountability*.

Contudo, no presente estudo sobre as iniciativas de Dados Abertos para implantação da Controladoria Geral de Maceió mostrou heterogeneidade do nível de abertura entre órgãos e entidades da Administração Pública municipal.

Por fim, conforme pesquisa de Pereira (2017), algumas Controladorias das capitais brasileiras, como: Curitiba, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro já disponibilizam seus Dados Abertos em portais na internet, ou seja, são páginas que reúnem dados públicos dos municípios para *download*, contudo a Controladoria de Maceió ainda não tem nenhuma política sobre a utilização dos Dados Abertos, conforme exposto na tabela 5. Com a implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió propõe uma ontologia que apoie as secretarias municipais na publicação de Dados Abertos.

5.7 Fomento ao Controle Social

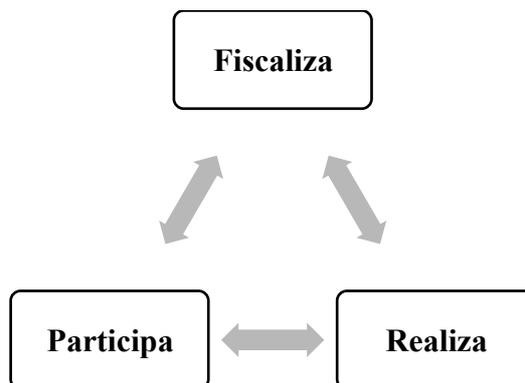
O Controle Social é uma modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente, manifestando-se na participação em audiências públicas e em órgãos colegiados, tais como conselhos gestores de políticas públicas, além da utilização de instrumentos legais como as denúncias e representações dirigidas para as Controladorias.

A necessidade do chefe do Poder Executivo de Maceió, além de respeitar o texto normativo, orienta-se para a realização do interesse público vai ao encontro da Controladoria Geral Municipal a se aproximarem da sociedade, comunicando-se e engajando-se com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos para conhecer expectativas, definir agendas de ação, orientar prioridades no monitoramento e promover responsabilização, de acordo com uma perspectiva sistêmica de controle das ações da administração pública.

A população maceioense, apropriando da aceleração do desenvolvimento tecnológico e agilidade das comunicações do mundo moderno, principalmente por meio das mídias digitais, têm exercido uma enorme, gradativa e crescente fiscalização sobre a Administração Pública, no que tange ao exercício da aplicação dos recursos públicos em atendimento às suas demandas por meio do Controle Social.

Nisso, em uma sociedade que demanda condutas cada vez mais sagazes em tutela da transparência dos gastos do erário municipal, a Controladoria Geral Municipal (CGM) exerce um papel mobilizador medular ao criar e promover Sistemas de Controle para a construção de políticas públicas mais eficientes e assertivas.

Sua atuação se dá a partir da permuta de conhecimentos, práticas e informações, possibilitando uma faina conjunta para a formulação, implementação e avaliação de políticas municipais de controle e gestão no que tange a fiscalização, realização e participação, na qual a figura 20 mostra-se esse tripé:

Figura 20: Controle Social

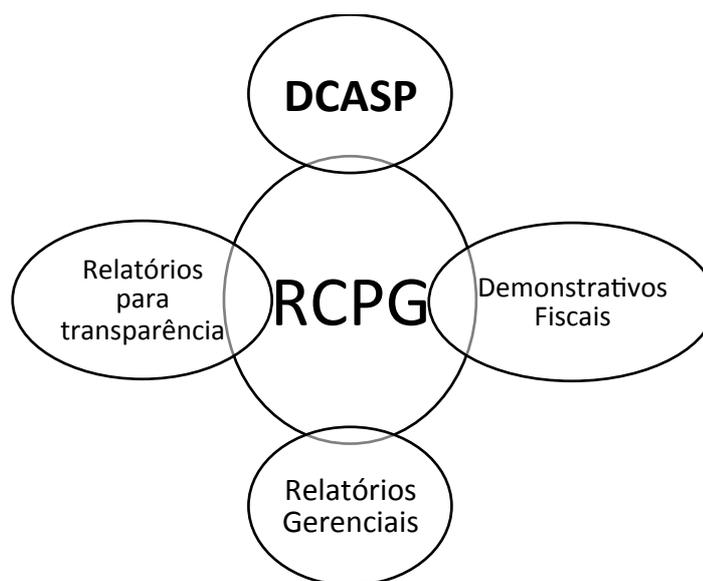
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa

O Controle Social tem como objetivo formular, fiscalizar e deliberar sobre as políticas públicas, tudo voltado para o fortalecimento do Controle do erário municipal. Além de discutir, conhecer e trocar experiências, o CGM consolida-se com o propósito principal de promover a necessária integração entre todos os órgãos municipais, beneficiando toda a sociedade por meio do Controle Social.

A CGM em sua atuação na coordenação e articulação das ações de interesse dos órgãos municipais, deverá realizar: debates e eventos de interesse da sociedade e a coordenação e desenvolvimento de programas e projetos voltados à construção de mecanismos do Controle Social que possibilitem ao município de Maceió avançar econômica e socialmente, aproximando o Poder Executivo dos cidadãos. De acordo com a NBC TSP, o objetivo principal das entidades públicas é prestar serviços à sociedade, em vez de buscar lucro e gerar retorno financeiro em prol dos respectivos investidores.

Um dos principais destaques da norma é a definição da sociedade como a principal usuária do RCPG, elevando o grau de importância na prestação de contas e transparência do erário para o Controle Social consequentemente o desempenho de tais entidades pode ser apenas parcialmente avaliado por meio da análise da situação patrimonial, do resultado patrimonial e dos fluxos de caixa. Os RCPG fornecem essas informações, por meio das DCASP aos cidadãos para subsidiar os processos decisórios e a prestação de contas e responsabilização, *Accountability*, conforme apresentado na figura 21 pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Figura 21: RCPG



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O cerne da NBC TSP EC é fornecer instrumentos para tomada de decisão, prestação de contas e responsabilização, *accountability*. Isso vem fomentar o conceito de instrumentalização do Controle Social, ou seja, o fornecimento de meios para que a sociedade seja uma parceira da Controladoria no controle o patrimônio público. Na relação entre os níveis de controle implementados pela gestão municipal junto à divulgação das DCASP que apresentem a sociedade como Controle Social estão sendo executados também podem prevenir a ocorrência de fraudes. Assim, as investigações dos atos públicos podem ser realizadas por meio da análise dos relatórios evidenciando possíveis irregularidades ou ilegalidades constatadas internamente e as medidas que foram implementadas para a sua regularização, advindo do Controle Social (CRUZ e GLOCK, 2008).

Mesmo já trazendo grandes avanços legais para as DCASP é importante a observação de que a divulgação dessas informações de conteúdo técnico, como Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) balanços financeiros bem como os demonstrativos de restos a pagar, são ininteligíveis para a maioria dos cidadãos, não concretizava o princípio da transparência e o direito de acesso à informação pelo Controle Social.

Muitos compromissos decorrentes dos programas do setor público dependem dos tributos e das contribuições a serem arrecadados no futuro, e as prerrogativas para a cobrança e arrecadação deles não se encaixam nas definições de ativo e passivo. Assim, tais

compromissos não são reconhecidos nas DCASP. Dessa forma, as DCASP, ao conterem informações financeiras prospectivas acerca da sustentabilidade em longo prazo das finanças e de programas essenciais da entidade do setor público, são documentos necessários para fins de prestação de contas, tomada de decisões e responsabilização, *Accountability*, pelo Controle Social.

Assim essas DCASP devem ser constantemente revisada e analisadas, mensalmente, bimestralmente, trimestralmente, semestralmente e não só anualmente pela Controladoria. De forma a manter o Chefe do Poder Executivo Municipal e a população, no Controle Social, sobre o resultado em tempo real da execução orçamentária e financeira de maneira clara que todos possam ter não apenas o acesso e sim ter o discernimento de traduzi-las de maneira inteligível. Sendo assim os retratos das DCASP devem incluir toda a informação completa necessária para que o cidadão compreenda os demonstrativos, incluindo todas as descrições e explicações necessárias, de acordo com os princípios da oportunidade, integridade e tempestividade das informações contábeis, conforme a figura 22.

Figura 22: Finalidade DCASP



Fonte: Elaborada pelo autor.

E ainda, a LRF detalhou outros quefazeres para a Controladoria, dentre os quais a de monitorar as metas fiscais da LDO, examinar a recondução da despesa com pessoal e da dívida consolidada municipal a seus limites e ainda assinar o RGF dentre outras. Ressalta-se que as DCASP não atendem a todas as informações necessárias aos cidadãos, e ainda, não são elaboradas para se chegar ao valor contábil da entidade. Contudo, nada impede que a entidade preste informações adicionais, na medida em que elas são públicas e estão contidas nos

relatórios baseado em estimativas, julgamento e modelos e não em descrições ou retratos exatos, principalmente no Balanço orçamentário a ser detalhado em seguida. Nessa toada, a Controladoria Geral Municipal deve incluir expectativas e estratégias, *forward looking information*, para o chefe do Poder Executivo no controle e mensuração das Políticas Públicas estabelecidas no PPA, conforme metas e prioridades expostas na LDO e operacionalizada pela LOA.

Destaca-se que o Controle Social não é ainda instância decisória, mas sim consultiva via de regra, por meio da qual o chefe do Poder Executivo colhe os anseios para as políticas públicas de sua incumbência. Nesse Controle Social, os cidadãos participam inclusive das questões políticas e direcionam sua atenção para a aplicação dos recursos públicos, a gestão pública e o abuso de poder, com intuito de reduzir as más atuações. No Estado de Alagoas no fomento ao Controle Social existe o Fórum de Combate à Corrupção de Alagoas (FOCCO/AL), que criado em 2008, é uma iniciativa do Controle Social para facilitar o intercâmbio de informações estratégicas de prevenção e combate à corrupção, tendo como instrumentos na *Accountability* Horizontal a fiscalização institucional na aplicação dos recursos públicos.

Nesse caso, o fomento ao Controle Social deve ser realizado pelos meios de comunicação social da Prefeitura de Maceió. Além destes mecanismos, a Prefeitura de Maceió deve participar ativamente no Fórum de Combate à Corrupção de Alagoas (Focco-AL), que apoia e orienta os conselhos municipais de políticas públicas, promove capacitações para público interno e atende diretamente a população quando da realização de eventos públicos de promoção de serviços realizados pela administração e pelo controle externo. Indubitavelmente, a publicidade está intimamente ligada ao conceito de democracia, governo do povo, para que os cidadãos possam realizar o Controle Social, necessitando a transparência na gestão pública.

Nisso, atualmente a Controladoria de Maceió não possui nenhum perfil em nenhuma Rede Social, sendo esta uma ferramenta com baixo custo de operacionalização e de grande alcance populacional. Na medida em que há exigências de serviços públicos municipais com melhores qualidades, sendo consequência de uma Gestão Governamental com mais efetividade, responsabilidade e ética, voltada para os resultados (AMORAS et al., 2016). Todos os Poderes e órgãos, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais

dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. E ainda, no fomento ao Controle Social, os entes disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes o quanto da despesa de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; e quanto à receita o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade no fomento do Controle Social. Em regra geral, a garantia do fomento ao Controle Social é inserida legalmente para as Controladorias como dever para cada ente federado. Contudo, o fato do controle ser mútuo deve ser de responsabilidade solidária a de todos os agentes públicos municipais, não elidindo a obrigação da sociedade de atuar na defesa do erário pelo Controle Social.

Atualmente, existe um termo de cooperação firmado entre a Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI) e a Controladoria Geral da União (CGU), acordo de cooperação nº006/2014, de 24/03/2014, tendo como objeto, o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a CGU e SMCI, visando o desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, a promoção da transparência e da ética pública, ao fomento do controle social, em especial aos Conselhos de Políticas Públicas, e ao fortalecimento da gestão pública, com vigência de sessenta meses.

Por fim, merece atenção o risco que a responsabilidade é “de todos” em promover controle e *accountability* democrática torne-se “de ninguém”, dificultando a responsabilização, em meio a um sistema composto por múltiplos atores, papéis e instrumentos interdependentes, devendo ser a principal função da Controladoria Geral do Município de Maceió ter como finalidade essa responsabilidade do fomento ao Controle Social, e não essa veleidade atualmente aportada a SMCI para o tema.

5.8 Relatório de Gestão

Relatório de Gestão (RG) é o instrumento que apresenta ao público e em particular a Controladoria as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo permitindo à comunidade, no controle social, acompanhar o desenvolvimento no ano anterior, não só no que se refere à administração financeira e contábil, como também a eficácia, eficiência e economicidade do erário municipal.

De acordo com a Instrução Normativa 63/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU), o Relatório de Gestão são os documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro.

A prestação de contas dos agentes públicos pelo RG materializa-se por intermédio de seus principais e mais relevantes documentos de *disclosure*: as demonstrações contábeis, cujo conteúdo revela a execução do orçamento público, autorizado indiretamente pela sociedade, ou seja, por meio de seus representantes parlamentares, para a efetiva consecução das políticas públicas, conforme observado no tópico anterior por meio das DCASP para inclusão na formatação do relatório de gestão (AUGUSTINHO, OLIVEIRA, e GUIMARÃES 2015).

Tal qual o termo *disclosure* pode ser traduzido como evidenciação. Segundo Iudícibus, Marion e Pereira (2003, p.102), a evidenciação adequada, também chamada de evidenciação justa ou plena, é o processo de apresentação de informações que permite a avaliação do sistema patrimonial e das mutações do patrimônio, além de possibilitar faça inferências sobre o futuro. *Disclosure* pode ser definido como a divulgação de informações contábeis quantitativas, expressa através de números, ou qualitativas, expressa através de sentenças comunicada pela entidade pelas DCASP ou informais por meio da transparência ativa, que tendo como objetivo fornecer informações úteis aos cidadãos (GIBBINS; RICHARDSON; WATERHOUSE, 1990).

Ainda de acordo com Augustinho, Oliveira e Guimarães (2015), para a prática da *disclosure* em divulgar as transações governamentais satisfaçam duas de suas finalidades, informar sobre os resultados alcançados e apoiar a tomada de decisão, é necessário o cidadão,

usuário da informação contábil pública, também compreenda sua mensagem e tenha condições de exercer o Controle Social sobre o uso dos recursos públicos. Vale salientar que ‘evidenciação’, ‘divulgação’, ‘disseminação’ e ‘*disclosure*’ significam tornar algo evidente, público pelas DCASP.

A Prefeitura de Maceió, assim como as outras entidades do Setor Público, devem prestar contas àqueles que proveem os seus recursos, bem como àqueles que dependam deles para que os serviços sejam prestados, no fomento ao Controle Social.

O atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização, *accountability*, requer o fornecimento de informações sobre a gestão dos recursos da entidade confiados com a finalidade de prestação de serviços aos cidadãos e aos outros indivíduos, bem como a sua adequação à legislação, regulamentação ou outras normas.

Em razão da maneira pela qual os serviços prestados pelas entidades do setor público são financiados (principalmente pela tributação e outras transações sem contraprestação) e da dependência dos usuários dos serviços no longo prazo, requer-se também o fornecimento de informação sobre o desempenho da prestação dos serviços durante o exercício e a capacidade de continuidade em exercícios futuros.

A informação fornecida nos RCPG para fins de prestação de contas informa e contribui para a tomada de decisão. Por exemplo, as informações sobre os custos, a eficiência ou a eficácia das atividades de prestação de serviços no passado, o montante e as fontes de recuperação de custos e os recursos disponíveis para apoiar as atividades futuras são necessárias para o atendimento da prestação de contas. Esta informação também é útil para a tomada de decisão pelos usuários dos RCPG, inclusive as decisões que os doadores e outros patrocinadores tomam sobre o fornecimento de recursos à entidade

Dessarte, qual seria a obrigatoriedade do RG. A obrigatoriedade advém pelo fato de qualquer servidor público municipal ser um gestor da coisa pública e todo aquele que gerencia recursos públicos estará obrigado conforme a Lei nº 8.429/92.

O artigo 70 em seu parágrafo único da atual Carta Magna informa que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie

ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Logo, não apenas os órgãos se sujeitam ao controle da SMCI, mas igualmente as pessoas que de um modo geral gerem recursos, bens e/ou valores públicos. Segundo Leite (2017, p.419) “a ideia é objetiva e não subjetiva, ou seja, pouco importa a pessoa, mas sim a origem do recurso”.

Nesse mesmo raciocínio Gomes (2012, p.199) informa que, “se os particulares efetuarem a gestão de recursos públicos são considerados agentes contábeis por equiparação, com os mesmos deveres, obrigações e responsabilidade dos agentes em geral”. Segundo Nakagawa (1993, p. 17) “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”, essas responsabilidades são delegadas e dão aos gestores para as autoridades de executarem algum serviço público, tendo suas contas prestadas e constadas no Relatório de Gestão.

Não existe um modelo determinado no âmbito federal, estadual e nem municipal de como deve ser um Relatório de Gestão, mas deve ser elaborado de modo a demonstrar de forma mais clara e evidente possível os resultados da gestão e os benefícios gerados à sociedade (ARAÚJO e ARRUDA, 2009).

No setor público, as entidades possuem uma peça informacional relevante, denominada de Relatório de Gestão é uma parte da prestação de contas anual; exigência constitucional, a qual as entidades da administração pública estão submetidas por gerirem recursos públicos. O Relatório de Gestão condensa de maneira sistematizada informações de várias áreas da entidade e por essa razão requer que exista algum setor no qual enxergue a entidade de maneira integrada. No município de Maceió essa responsabilidade deverá ficar a cargo da Controladoria Geral do Município, setor que busca agregar valor à organização interligando as determinações conceituais e as exigências legais tão inerentes ao setor público.

Conforme o artigo 145 do Decreto 93.872/86 quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. Esse dispositivo apenas replica o previsto no Decreto-Lei 200. Trata-se de um dispositivo clássico no qual se baseia o processo de prestação de contas e tomada de contas. Além disso, a CGM manterá sistema de acompanhamento contínuo da execução de projetos e atividades pelos órgãos e entidades da

Administração Municipal, direta e indireta, sob sua jurisdição, de forma a lhe permitir, a qualquer tempo, pronunciar-se sobre a eficiência e a eficácia da gestão, podendo proceder às verificações, exames ou levantamentos necessários. Esse sistema de acompanhamento contínuo na prática são todos os controles internos aplicados pelo gestor.

Terão sua situação perante a CGM evidenciada na tomada de contas anual, o ordenador de despesas, o agente recebedor ou pagador e o responsável pela guarda ou administração de valores e outros bens do município de Maceió, ou pelos quais esta responda. Esse dispositivo indica os responsáveis que terão sua situação evidenciada na tomada de contas anual: Ordenador de Despesas; Agente Recebedor ou pagador; responsável pela guarda ou administração de valores e outros bens municipais. A tomada de contas anual será feita de forma a evidenciar os resultados da gestão, mediante confronto do programa de trabalho a nível de projeto e atividade, ou parte deste afeta à unidade gestora, com os recursos financeiros programados e utilizados, bem assim com os dados ou informações sobre a execução física.

Na medida em que a tomada de contas anual envolve, portanto, a evidenciação da execução físico-financeira da gestão dos responsáveis acima discriminados. Faz parte dela: relatório de atividades da unidade gestora, firmado pelo respectivo responsável, e do órgão de contabilidade sobre o controle que lhe cabe, no caso de irregularidade a defesa do indiciado. Esse dispositivo nos indica o quanto a tomada de contas anual será composta pelo relatório de atividades da unidade gestora (UG) e do órgão de contabilidade (setorial). Esse relatório versará sobre suas finalidades, a programação e a execução orçamentária dos projetos e atividades a cargo da UG. Além disso, indicará os resultados alcançados em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Está sujeito à tomada de contas especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou cometer, ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a erário municipal. Assim, são 3 ações que levam à instauração de Tomada de Contas Especial: deixar de prestar contas, cometer ou der causa a desfalque, praticar qualquer irregularidade na qual resulte prejuízo.

Embora exista tal obrigatoriedade, a prestação de contas deve ser encarada como instrumento inerente à administração da coisa pública, através do qual os órgãos fiscalizadores, os repassadores de recursos e a sociedade como um todo possam verificar com clareza se os recursos foram bem aplicados e, dessa forma, a administração pública transmita transparência e credibilidade.

A omissão no dever de prestar contas configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, VI da Lei nº 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Bem como, conforme o art.71 da atual Carta Magna caberá ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Nesse sentido, o conceito de Ordenador de Despesa está descrito no § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Ou seja, o Ordenador de Despesa é a autoridade administrativa, com poderes e competência para determinar ou não a realização da despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso do erário. Ressalta-se que o ressarcimento por

prejuízo causado ao erário é imprescritível. Por exemplo, um prefeito municipal, não tem como estar ciente de todas as compras e pagamentos da prefeitura, por isso é feita a delegação aos Ordenadores de Despesa, para execução das mesmas, para posteriormente a prestação de contas, apurando a regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, percebe-se que a informação é um dos recursos mais importantes e valiosos para que o administrador possa atingir os objetivos da organização, por esse motivo os relatórios gerenciais são de fundamental importância para uma boa gestão das empresas, por dotar de informação o processo decisório empresarial.

Portanto, as tomadas de contas e prestação de contas serão objeto de exames de auditoria com a implantação da Controladoria Geral do Município. Diante destes exames de auditoria, a CGM emitirá parecer avaliando a eficiência e a eficácia da gestão, bem assim quanto à economia na utilização dos recursos públicos, ou sobre as irregularidades apuradas, quando for o caso, submetendo a tomada de contas ou prestação de contas à consideração de qualquer secretário municipal de Maceió, que se pronunciarão a respeito, remetendo o processo, em seguida, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, para os fins constitucionais e legais.

Por fim, com a implementação proposta para o Relatório de Gestão Municipal, deve-se conter: itens de conteúdo geral com elementos relativos a identificação da instituição; informações sobre governança; relacionamento com a sociedade; planejamento e resultados alcançados; tópicos da execução orçamentária e financeira; gestão de pessoas; gestão de tecnologia da informação, Dados Abertos; gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental; atendimento das demandas de órgão de Controle Interno, Controle Social; e informações das DCASP. Além do conteúdo geral, que foi exposto na tabela 5, deverá abordar: os tópicos inerentes dos indicadores de desempenho; análise de resultados dos indicadores das políticas públicas; e a relação de projetos desenvolvidos pelas secretarias municipais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a Secretaria Municipal de Controle Interno (SMCI) tem como função principal implantar o Sistema de Controle Interno, ajudando na definição das metas e objetivos da gestão e controlar a execução destas, utilizando de todas as ferramentas necessárias para manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas, informando as distorções, abusos e irregularidades detectadas que possam afetar o equilíbrio das finanças públicas do município de Maceió.

Contudo, a finalidade de uma Controladoria Geral Municipal (CGM), consoante demonstrado nessa pesquisa é de disponibilizar informações tempestivas, para que os gestores públicos municipais possam tomar suas decisões, enfatizando, por intermédio de regras duras na administração da coisa pública, o estabelecimento de uma gestão fiscal responsável, por meio de ações planejadas e transparentes capazes de antecipar riscos e corrigir desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas públicas.

À medida que uma CGM tem como características, além de outras, evidenciada nessa pesquisa: avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual Anual; avaliar as metas e prioridade das Leis de Diretrizes Orçamentárias; Acompanhar a execução orçamentária pelos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária, bem como do Relatório de Gestão Fiscal de acordo com a Lei Orçamentária Anual; avaliar os resultados quanto à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; fiscalizar as atividades realizadas pelas áreas fim e meio, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação dos recursos; promover estudos e pesquisas; propor normatização e padronização de procedimentos; Prestar informações e orientações aos cidadãos, tanto por meio do E-Sic como na transparência ativa e nas redes sociais; sistematizar os processos de trabalho com a finalidade de conhecer, organizar e controlar os procedimentos internos, dentro da visão da controladoria; estabelecer, elaborar e apresentar os relatórios avaliativos mensais; orientar os servidores das demais secretarias quanto aos ajustes necessários nos processos com vistas à eficiência operacional.

Por isso, conforme exposto neste estudo além de suprir os gestores com informações que possibilitem a tomada de ações corretivas, na fase de controle, a CGM cumpre outra parte de sua missão, que é o contínuo provimento de informações integras e tempestivas para a alta

administração por meio das DCASP, permitindo-lhe conhecer o nível de detalhes das atividades operacionais do serviço público. Assim, a adoção da área de controladoria pelo município de Maceió, seu desenvolvimento na sua atuação de forma sistêmica, de maneira que esteja envolvida com todos os membros do Poder Executivo, desde os níveis mais altos até os operacionais, presta contribuições importantes à entidade, possibilitando o seu equilíbrio diante das dificuldades existentes no seu ambiente operacional.

Nesse estudo, evidenciou diversos problemas quanto aos fatores relacionados à infraestrutura física das unidades das secretarias, e à integralidade da assistência, considerando as lacunas apontadas para a efetividade do sistema de referência e contrarreferência; o acesso aos serviços básicos municipais, por meio da ausência de um Relatório de Gestão, que deverá ser implementado conforme exposto nesta pesquisa. Nesse sentido, em um contexto geral, avaliou-se neste trabalho que o serviço referente ao Controle Interno municipal se encontra insatisfatório, pois apesar da existência de percepção positiva sobre aspectos relacionais, os fatores avaliados negativamente apontaram problemas para a operacionalização com qualidade e informação dos serviços prestados à população.

Por sua vez, a partir dos dados de análise, onde foi examinado fatores sobre os problemas, potencialidades e importância da política pública, gestão de recursos, planejamento e comunicação, e gestão, regulação e avaliação dos serviços. Dessa forma, sublinharam-se entraves, em consonância com o que foi relatado por profissionais e usuários, quanto à infraestrutura física das unidades, à gestão de materiais no almoxarifado e ao controle de entrada e saídas, ilustrando a necessidade de uma atuação direta da gestão para solucionar essas deficiências.

Todavia, outros fatores também foram sublinhados como aspectos que geram dificuldades para o procedimento dos Controles Internos, por exemplo, a gestão de recursos humanos, especialmente no que tange ao cumprimento de carga horária, não existe ponto eletrônico na prefeitura; a necessidade de melhoria quanto a capacitações e educação continuada, a deficiência no processo de monitoramento e avaliação dos serviços; bem como uma descontinuidade gerencial no âmbito das Secretarias Municipais de Maceió.

Em relação aos processos de planejamento e comunicação, observou a falta de transparência ativa, necessitando de aprimoramentos, principalmente quanto ao incipiente

processo de planejamento integrado e participativo, o qual apresenta um potencial de desenvolvimento por meio dos Dados Abertos, e conseqüentemente, auxílio à gestão municipal. Como fomento ao Controle Social a atual secretaria de controle não possui nenhum perfil em redes sociais, indo na contramão das demais Controladorias Municipais, para promoção da transparência pública na fiscalização do erário.

Foi apontado como problemas: falta de um sistema de custos; ausência do sistema de referência e contrarreferência; inexistência de dados abertos; subfinanciamento na LOA para a SMCI; omissão do Relatório de Gestão. Como potencialidades, identificou-se o primeiro concurso para o órgão homologado neste exercício de 2017 com 100 (cem) concursados no cadastro de reserva, a fim de ser os primeiros servidores efetivos deste órgão tão importante para o erário municipal, de acordo com o modelo apresentado nessa pesquisa. De um modo geral, a avaliação dos serviços pode ser considerada insatisfatória, em razão dos problemas evidenciados pelos *stakeholders*. Além disso, registrou-se uma baixa cobertura no fomento do Controle Interno, e em particular, na falta de transparência dos recursos públicos na transparência ativa.

Após a implantação da CGM, por meio do seu quadro de agentes públicos a serem, de fato, servidores públicos aprovados por meio de concurso público de provas e títulos, terão enormes benefícios para a cidade de Maceió. Existe hoje é uma exígua secretaria municipal de controle interno, conforme manifestado nesta pesquisa, sem autonomia de fato e de direito, sem servidores do quadro próprio de carreira, contando com 22 (vinte e dois) trabalhadores ádvenas, sendo 15 (quinze) comissionados de livre nomeação e exoneração e 7 (sete) trabalhadores cedidos de outros órgãos, um axiomático nepotismo eleitoreiro. Por isso, dentre das miríades de atividades que a Controladoria de Maceió não realiza, pelo simples fato de não ter nenhum servidor público de carreira no seu quadro funcional.

Porém, antes de projetar uma expansão dos serviços, deve-se organizar os ofertados atualmente, mediante a aplicação de medidas gerenciais que possam contribuir para a solução dos entraves existentes. Nesse sentido, foram propostas ações a serem coordenadas e implementadas pelos gestores, considerando as dimensões gestão e avaliação, processo de trabalho e participação da comunidade no Controle Social. As sugestões, expressas em um plano de ação, ilustraram alguns apontamentos factíveis que podem ser úteis para uma atuação efetiva e resolutiva e, conseqüentemente, possibilitar a prestação de um melhor

serviço para a sociedade, de fato, o sucesso de um ente municipal está em contribuir para o bem social público.

Em especial, a pesquisa contribuiu para ampliar a visão sobre a importância da avaliação da implementação da Controladoria Geral Municipal, com o intuito de traçar um diagnóstico em consonância com a realidade vivenciada por esses atores sociais, possibilitando, assim, a definição de um planejamento que resulte em proposições de ações corretivas, e de fato, a execução de suas atividades precípua de um órgão de Controle por meio do Sistema de Controle Interno.

A metodologia adotada neste trabalho foi realizada por meio de estudo de caso, podendo ser registrada como uma das limitações do estudo. Da mesma forma que a literatura aponta a possibilidade do uso de diferentes métodos e modelos teóricos ao delinear e estruturar processos avaliativos. Além disso, os resultados não podem ser generalizados, pois o estudo se limitou ao universo pesquisado no município de Maceió.

Para chegar ao epílogo na implementação da Controladoria Geral do Município de Maceió será preciso adotar novas tecnologias para apuração no Sistema de Custos, conforme exposto na figura 16 e 17 e promover a nomeação dos servidores públicos aprovados através de concurso público de provas e títulos, assim como mudanças culturais organizacionais na administração pública municipal desde o planejamento do PPA, a controle das metas e prioridades da LDO, a execução da LOA e no controle dos resultados planejados das políticas públicas de maneira qualitativa e quantitativa, sendo esta com a mensuração de todos os custos.

Portanto, com a implantação da CGM espera-se a ampliação das atividades de Controle Interno no Poder Executivo no município de Maceió para a promoção da qualidade da gestão, indo além do clássico controle da legalidade, podendo torna-se numa agência de anticorrupção, sendo responsável pela luta contra a improbidade administrativa, por promover a transparência municipal e fomentar a ética e a integridade.

Por fim, sugere-se a realização de novos estudos avaliativos com metodologia semelhante à adotada neste trabalho, a fim de verificar a possibilidade de confirmar e comparar os resultados. Outras dimensões de análise, como por exemplo, um estudo da

relação custo-benefício da implantação de uma Controladoria nos municípios são outras opções para pesquisas futuras, considerando os apontamentos referentes ao escasso Controle Interno do erário. Também, ressalta-se a importância da realização constante e sistemática de estudos que busquem avaliar a transparência dos recursos financeiros, para investigar os resultados e impactos da política pública na melhoria desses serviços prestados à comunidade.

Referências

- ALMEIDA, R. D.; LISBOA, M. J. **Direito Financeiro** 3ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2017.
- ALMEIDA, L.; TAFFAREL, C. L.; GERIGK, A. Gestão fiscal responsável através da implantação de um departamento de controladoria. **Revista Capital Científico**, Guarapuava-PR, v. 1, n. 1, p. 27-41, 2003.
- ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n.1, p.37-63, jan./mar. 1999.
- ALVES, M. F. C. **Múltiplas chibatas? Institucionalização da política de controle da Gestão Pública Federal 1988-2008**. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília. Brasília, 2009.
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.
- AMORAS, R. P.; UNGARO, G. G.; PEREIRA, O. G.; ROCHA, N. C. M. L.; SORÉ, R. R. (Org.). **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília, CONACI, 2016.
- ARAÚJO, C. **Razão pública, bem comum e decisão democrática**. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p.157-169, 2004.
- ARAÚJO, D. J. C. **Um estudo referente às constatações em relatórios emitidos pelas unidades de Controle Interno de municípios brasileiros a partir das perspectivas do COSO II**. 179 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.
- ARAUJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. 2 ed. São Paulo, Saraiva, 2009
- ASSIS, L. G. B. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.
- ASSIS, L.; SILVA, C. L.; CATAPAN, A. As funções da Controladoria e sua aplicabilidade na Administração Pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 14, n. 3, p. 26-43, 2016.
- ATKINSON, A.; CASTRO, D.; MOSSELMAN, A. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.
- AUGUSTINHO, S. M.; OLIVEIRA, A. G.; GUIMARÃES, I. A. *Disclosure e Accountability nas Demonstrações Contábeis Públicas como Instrumentos de Controle Social*. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 9, n. 2, p. 182-199, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARBOSA, R. Exposição de motivos sobre a criação do TCU. **Revistado Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253262, out./dez. 1999.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. – 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- BEUREN, I. M.; ALMEIDA, D. M. Impacto da Adoção das Normas Internacionais de Contabilidade na Área da Controladoria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 311-335, 2015.
- _____ ; SCHLINDWEIN, A. C.; PASQUAL, D. L. Abordagem da Controladoria em trabalhos publicados no ENANPAD e no congresso USP de Controladoria e Contabilidade de 2001 a 2006. **Revista de Contabilidades e Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 45, p. 22-37, 2007.

BIANCHI, M. **A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

_____; BACKES R. G.; GIONGO J. A participação da controladoria no processo de gestão organizacional. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 6, n. 10, 2º semestre 2006.

BIDERMAN, C; AVELINO, G. A descentralização brasileira em perspectiva comparada: gestão das transferências federais para os municípios. **Relatório de Pesquisa**. São Paulo: CEPESP/FGV, 2010.

BONACIM, C. A.; ARAUJO, A. M. Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: A experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 44, p.903-931, jul./ago. 2010.

BORINELLI, M. **Estrutura conceitual básica de Controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis**. 2006. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006.

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

_____; Lei nº 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. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1964.

_____; Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

_____; Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, indica a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

_____; Lei 12.527/2011 Lei de Acesso à Informação **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

CAMPOS, A, M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CATELLI, A. **Controladoria: Uma Abordagem da Gestão Econômica**. São Paulo: Atlas, 2001.

CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no Estado do Ceará: um estudo na Região Metropolitana de Fortaleza. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 4, n. 1, p. 24-43, 2011.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013.

CARVALHO, C. P. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. 6a ed. Maceió: Edufal, 2014.

CHING, H. Y. **Manual de custos de instituições de saúde: sistemas tradicionais de custos e sistema de custeio baseado em atividades (ABC)**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CITTADIN, A. **Proposta de estruturação de uma unidade organizacional de Controladoria em uma instituição de ensino superior**. 2011. Tese de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

- CRUZ, F. GLOCK, J. O. **Controle Interno nos Municípios: orientação para a Implantação e Relacionamentos com os Tribunais de Contas**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.
- CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 721-743, 2016.
- DALLORA, M. E. L. V. **Gerenciamento de custos de material de consumo em um hospital de ensino**. 2007. Dissertação (Mestrado em Saúde na Comunidade) USP, Ribeirão Preto, 2007.
- EDWARDS, M.; HALLIGAN, J.; HERRIGAN, B.; NICOLL, G. *Public sector governance in Australia*. ANU Press, 2013.
- ESPEJO, M. M. D. S. B.; EGGERT, N. S. V. Não deu certo por quê? Uma aplicação empírica da extensão do modelo de Burns e Scapens no âmbito da implementação de um departamento de controladoria. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 28, n. 73, p. 43-60, 2017.
- FERNANDES, A. M.; GALVÃO, P. R. A Controladoria como ferramenta de gestão nas micro e pequenas empresas: um estudo da viabilidade e da relação custo benefício. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 5, n. 1, p. 3-16, 2016.
- FERNANDES, J. U. J. Breves considerações sobre a PEC 45/2009. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3806, 2 dez. 2013.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17 ed, rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.
- GIBBINS, M.; RICHARDSON, A.; WATERHOUSE, J. *The Management Of Corporate Financial Disclosure: Opportunism, ritualism, policies and process*. **Journal of Accounting Research**, v. 28, p. 121-143, 1990.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 6 ed São Paulo: Atlas, 2017.
- GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; OLIVEIRA, T. E. A institucionalização da Controladoria no âmbito do Poder Executivo Municipal no Estado do Ceará. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 1, p. 36-50, 2013.
- GOMES, E. C. S. **Responsabilidade Financeira – uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito do Tribunal de Contas**. Porto Alegre: Núria Fabris. 2012.
- GOMES, F. G. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea**. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- GUERRA, E. M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.
- HECKERT, J. B; WILLSON, J. D. *Controllorship the work of the accounting executive*. New York: *The Ronald Press Company*, 1952.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Perfil dos estados brasileiros** Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=al> >. Acesso em: 1 mai. 2017.
- IUDÍCIBUS, S; MARION, J. C; PEREIRA, E. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- INTOSAI. *International Organization Of Supreme Audit Institutions. Guidelines for internal controls standards for the public sector*, 2007.
- JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 81, 2008.
- KANITZ, S. C. **Controladoria: teoria e estudos de casos**. São Paulo: Pioneira, 1976.
- KLERING, L.; ANDRADE, J. Inovação na gestão pública: compreendendo conceito a partir da teoria e da prática (In). JACOBI, P.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Cap. 5, pp. 77-96. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 6. Ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

- LEMOS, C.S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de minas gerais.** 2009, 126 f. Dissertação (mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.
- LIMA, L. H. **Controle Externo, teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 6ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- LINHARDT, M.; SUNDQVIST, S. *The role of the controller.* 2004. Dissertação (Mestrado). *Lulea University of Technology*, 2004.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.
- LOURENSI, A.; BEUREN, I. M. Inserção da Controladoria em teses da FEA/USP: uma análise nas perspectivas dos aspectos conceitual, procedimental e organizacional. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, n. 1, p. 15-42, 2011.
- LUNKES, R. J; SCHNORRENBARGER, D. **Controladoria: na coordenação dos sistemas de gestão.** São Paulo: Atlas, 2009.
- _____; SCHNORRENBARGER, D; ROSA, F. S. Funções da Controladoria: uma análise no cenário brasileiro. **Revista Brasileira Gestão e Negócio**, São Paulo, v. 15, n. 47, p. 283-299, abr./jun. 2013.
- MACÊDO, F. F. R. R.; LAVARDA, C. E. F. Características da Produção Científica sobre Orçamento Público, Orçamento Participativo e Controladoria Pública na primeira década do Século XXI. **Revista Administração Pública e Gestão Social**. v.5, n.1, p. 34-42, jan-mar 2013.
- MACEIÓ, Lei Delegada nº. 01, de 26 de junho de 2014, Reorganiza a estrutura administrativa dos órgãos entidades da administração pública direta e indireta integrantes do poder executivo do municipais de Maceió e dá outra providências. **Diário Oficial do Município**. Maceió, 2014.
- _____; Lei Municipal nº 6.593, de 30 de dezembro de 2016, Reorganização da estrutura administrativa dos órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta integrantes do poder executivo do município de Maceió. **Diário Oficial do Município**. Maceió, 2016.
- _____; Lei Municipal nº. 7.001, de 29 de junho de 2017 altera as disposições da Lei nº 6.593/2016, que reorganiza a estrutura administrativa dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta integrantes do poder executivo do município de Maceió e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Maceió, 2017.
- MAMBRINI, A.; BEUREN, I. M.; COLAUTO, R. D. A Controladoria como Unidade Administrativa de Suporte ao Processo de Gestão na Perspectiva da Gestão Econômica. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade**, Curitiba, n.133, ano 27, p.41-50, 2º quadrimestre, 2002.
- MARTINS. E. **Contabilidade de custos.** 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELO, H. P. A.; BEMFICA, M. F. C.; NICOLAU, A. M.; LIMA, I. B. S. Os aspectos organizacionais e procedimentais da controladoria do ministério público de Pernambuco: um ensaio entre a prática e a teoria. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 14, n. 4, p. 126-144, 2016.
- MILESKI, H. S. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MIRANDA FILHO, C. R. **Sistema de custos na administração pública: uma análise das proposições teóricas atuais à luz da realidade institucional: o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.** 2003. Dissertação (Mestrado em administração), UFBA, Salvador, 2003.

- _____.; CARVALHO, C. E.; MARTINS, V. F.; FARIA, A. F. Custeio ABC no ambiente hospitalar: um estudo nos hospitais universitários e de ensino brasileiros. **Revista Contabilidade e Finanças**. São Paulo, n. 44, p. 33 – 43, Maio/Ago. 2007.
- MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1973.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1993.
- O'DONNELL, G. *Accountability* Horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, A. G.; CATAPAN, A.; VICENTIN, I. C. A Apatia da Participação Política do Povo Brasileiro na Administração e Governança da República: Motivos e Consequências. **Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**. v.9, n.2, p. 108-123, maio-ago 2015.
- OLIVEIRA, D. F. A Implantação de um Sistema de Gestão de Custos no Hospital Universitário pela Ebserh: Um Estudo de Caso com Utilização do PMBOK. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 13, n. 3, p. 122-139, 2016.
- _____.; SOUZA, W. A. R. Lei de Responsabilidade Fiscal: uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento do Estado de Alagoas. **Revista Reuna**, v. 22, n. 4, 2017.
- OLIVEIRA, L.M.; PEREZ JR., J.H.; e SILVA, C.A.S. **Controladoria Estratégica: textos e casos práticos com solução**. 8ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL. **O que são dados abertos?** 2016.
- OYADOMARI, J. C. T.; AGUIAR, A. B.; YEN-TSANG, C.; CARDOSO, R. L.; LIMA, R. G. D. Associações entre informações, desempenho da controladoria, desempenho gerencial e organizacional: um estudo exploratório. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 8, n. 3, p. 309-325, 2014.
- PEIXE, B. C. S. Controladoria Governamental um enfoque municipal: estudo de caso. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 7, n. 1, p. 33-50, 1996.
- PEREIRA, L, M, F. **OGDPub: uma ontologia para publicação de dados abertos governamentais**. 185 f. Dissertação (Mestrado Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.
- PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012.
- PRADO, E. V.; BERTASSI, A. L.; FRANCISCHETTI, C. E.; PADOVEZE, C. L.; CARVALHO, A. D. Os desafios na implementação da controladoria estratégica nas organizações. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 3, n. 2, p. 14-37, 2013.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- RAUTENBERG, S. et al. Dados abertos conectados e gestão do conhecimento: estudos de caso cientométricos em uma universidade brasileira. **Perspectivas em Ciência da Informação**, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 116-142, set. 2017.
- RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. **Concurso Nacional de Monografias: Conselheiro Henrique Santillo**. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 1ed. Brasília: ESAF, v. 1, p. 19-69, 2012.

- ROCHA, L. M. **A função controle na Administração Pública. O novo tribunal de contas.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ROEHL-ANDERSON, J. M.; BRAGG, S. M. *The Controller's Function. The Work of the Managerial Accounting.* New York: John Wiley & Sons, 2004.
- SÁ, A. **História geral e das doutrinas da contabilidade.** São Paulo: Atlas, 1997.
- SANTOS, J. L. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, nº 94, p. 13 -47, 2002.
- SCHMIDT, P.; SANTOS, J. L. **Fundamentos de controladoria.** São Paulo: Atlas, 2006.
- SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: EDUFSC, 2001.
- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 40ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- SILVA, N. D. 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, 2015.
- SIQUEIRA J. R.; SOLTELINHO, W. O profissional de controladoria no mercado brasileiro: do surgimento da profissão aos dias atuais. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 12 n. 27, p. 66-77, set./dez. 2001.
- SOUZA, P. C.; SCATENA, J. H. Apuração do custo da diária de internação hospitalar: um estudo de caso. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v.11, n.2, p. 123-135, 2014.
- SUZART, J. A. S.; MARCELINO, C. V.; ROCHA, J. S. As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 1, p. 44-56, 2011.
- WIEDENHÖFT, G.; LUCIANO, E. M.; TESTA, M. G. Adoção de Mecanismos de Governança de Tecnologia da Informação: uma Visão sobre as Expectativas e Variáveis Consideradas por Profissionais da Área. **Proceedings ENAPAD**, 2013.
- WILLSON, J. D.; ROEHL-ANDERSON, J. M.; BRAGG, S. M. *Controllership: the work of the managerial accounting.* 5. ed. New York: John Wiley, 1998.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXO I**DECRETO Nº. 8.352 DE 20 DE JANEIRO DE 2017.**

APROVA A ESTRUTURA REGIMENTAL E O QUADRO DEMONSTRATIVO DE CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO - SMCI, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ, no uso de suas atribuições e prerrogativas legais, calcado no que lhe é permitido pela Lei Orgânica do Município de Maceió, e nos termos do disposto na Lei nº. 6.593, de 30 de dezembro de 2016.

DECRETA:

Art. 1º. Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI, na forma dos Anexos I e II deste Decreto.

Art. 2º. Em decorrência do disposto no art. 1º, ficam remanejados os seguintes cargos em comissão de Natureza Especial – NES, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e as Funções Gratificadas - FG: I - da Secretaria Municipal de Gestão - SEMGE, da Prefeitura Municipal de Maceió, para a Secretaria de Controle Interno - SMCI: um NES-1, um DAS-5, três DAS-4, oito DAS-3, dois DAS-1, três FG2 e um FG3.

Art. 3º. Os registros funcionais decorrentes da aprovação da Estrutura Regimental de que trata o art. 1º deverão ocorrer no prazo de 30(trinta) dias, contados da data de publicação deste Decreto.

Art. 4º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial o art. 1º, inciso VI, do Decreto Municipal nº. 8.340, de 1º de janeiro de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ, em 20 de janeiro de 2017.

RUI SOARES PALMEIRA

Prefeito de Maceió

ANEXO I – AO DECRETO N.º. 8.352 DE 20 DE JANEIRO DE 2017.
ESTRUTURA REGIMENTAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE
INTERNO - SMCI

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI, órgão da Administração Municipal Direta, tem as seguintes competências:

- I- coordenar as ações de controle interno do Poder Executivo Municipal e exercer controle sobre os procedimentos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais, patrimoniais e da aplicação das subvenções e renúncias de receitas;
- II- acompanhar o desempenho da gestão municipal e gerar informações para subsidiar as tomadas de decisões das autoridades competentes, relacionadas ao desempenho fiscal e ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III- verificar a legalidade e avaliar resultados, quanto à economia, eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades civis sem fins lucrativos, resultante de repasse de recursos efetivado pelo órgão ou entidade municipal;
- IV- interagir com os órgãos de controle externo e acompanhar suas ações no âmbito do município.

Art. 2º. A Secretaria Municipal de Controle Interno será dirigida por um Secretário nomeado pelo Prefeito, competindo-lhe exercer a direção de todas as atribuições da Secretaria e assessorar ao Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 3º. A Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI tem a seguinte estrutura organizacional:

I. Gabinete

- a) Assessoria Técnica
- b) Chefe de Gabinete

- II. Secretaria Adjunta de Controle Interno
- III. Coordenação Geral da Corregedoria-Geral
- IV. Coordenação Geral de Administração, Orçamento e Finanças
- V. Coordenador Geral de Transparência e Controle Social
- VI. Diretoria de Auditoria Geral
 - a) Coordenação Geral de Auditoria Geral
 - b) Coordenação Geral de Auditoria de Folha de Pagamento
- VII. Diretoria de Controle da Gestão
 - a) Coordenação Geral de Análise de Contas de Gestão, Contratos e Convênios
 - b) Coordenação Geral de Análise de Obras Públicas

CAPITULO III

DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Seção I

DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA AO SECRETÁRIO

Art. 4º. Ao Gabinete do Secretário Municipal compete:

- I – assessorar diretamente o Secretário Municipal nos assuntos compreendidos na área de competência da Secretaria;
- I - assistir ao Secretário Municipal em sua representação política e social, ocupar-se das relações públicas e do preparo e despacho de seu expediente pessoal;
- II - acompanhar o andamento dos projetos de interesse da Secretaria, em tramitação Câmara Municipal de Maceió;
- III - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pela Câmara Municipal de Maceió;
- IV - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação da Secretaria;
- V - apoiar as atividades de comunicação social relativas às realizações da Secretaria;
- VI - fornecer apoio administrativo aos expedientes de interesse da Secretaria; e
- VII - exercer outras atividades cometidas pelo Secretário Municipal.

Art. 5º. À Assessoria Técnica compete:

- I – apoiar a integração e interface processual entre as diversas áreas da Secretaria;
- II - analisar os documentos para instrução dos processos no âmbito da Secretaria;

- III – acompanhar os processos de interesse da Secretaria junto aos órgãos municipais, estaduais e federais;
- IV– apoiar o planejamento e a priorização das atividades internas da Secretaria;
- V – disseminar as orientações estratégicas emanadas pela Prefeitura às áreas da Secretaria;
- VI - prestar suporte técnico ao Secretário na construção de informações que exigem avaliação de impacto das políticas públicas;

Seção II

DOS ÓRGÃOS ESPECÍFICOS E SINGULARES

Art. 6º. Secretaria Adjunta de Controle Interno compete:

- I – controlar e verificar a regularidade das despesas de qualquer valor, de todos os órgãos da Administração Direta, Autárquica, Fundacional, dos Fundos Especiais, das Agências Executivas e das Empresas Públicas controladas pela municipalidade e emitir o respectivo Certificado de Verificação;
- II– avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e no Anexo de Metas Fiscais e a execução dos programas de Governo, tendo em vista a eficácia, a eficiência e a economicidade, pelos aspectos administrativo e financeiro;
- III– avaliar e comprovar a legalidade dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos/entidades da Administração Municipal e da aplicação de recursos públicos por organização de direito privado;
- IV- zelar pela preservação dos aspectos formais e morais dos atos administrativos, verificando a observância das normas legais e regulamentares e avaliar a racionalidade, a adequação, a eficiência, a eficácia e os métodos e procedimentos de controle administrativo adotado pelos órgãos/entidades municipais.

Art. 7º. Coordenação Geral da Corregedoria-Geral compete:

- I - coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades correcionais e disciplinares dos agentes e servidores municipais do Poder Executivo;
- II– promover o controle dos processos administrativos disciplinares relativos aos servidores da Administração Municipal;
- III– instaurar ou requisitar a instauração de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e demais procedimentos correcionais, de ofício ou a partir de representações e

denúncias, a fim de apurar responsabilidade por irregularidades praticadas por agentes e servidores da Administração Municipal;

IV– conduzir investigações preliminares, inspeções e demais procedimentos correcionais, quando necessária a averiguação dos fatos ocorridos;

V- realizar inspeções em quaisquer áreas e setores da Administração Municipal, de ofício ou por determinação do Controlador Geral;

VI– providenciar a apuração de responsabilidade de servidores públicos municipais pelo descumprimento injustificado de recomendações da Controladoria Geral do Município e das decisões do Órgão de Controle Externo.

Art. 8º. Coordenação Geral de Administração, Orçamento e Finanças compete:

I – planejar, orientar, supervisionar as atividades administrativas, referentes à administração geral da Secretaria;

II – planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas municipais de gestão, de tecnologia da informação, de patrimônio e de serviços gerais, no âmbito da Secretaria;

III - promover e coordenar a elaboração e a consolidação dos planos, programas e atividades da sua área de competência, submetendo-os à decisão superior;

IV - acompanhar e promover a avaliação de projetos e atividades de tecnologia da informação;

V – coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais de gestão, no âmbito da sua competência;

VI – executar as atividades de manutenção predial, de logística, de protocolo geral e transportes, no âmbito da Secretaria;

VII – planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à organização e modernização administrativa;

VIII – coordenar, controlar e supervisionar as atividades relacionadas com a implementação da política de recursos humanos, compreendidas as de administração de pessoal, capacitação e desenvolvimento.

Art. 9º. Coordenador Geral de Transparência e Controle Social compete:

I - elaborar e deliberar sobre políticas públicas de promoção da transparência e controle social na administração e gestão pública, com vistas à melhoria da eficiência administrativa;

- II - zelar pela garantia ao acesso dos cidadãos aos dados e informações de interesse público, informando ao Poder Público quando tal acesso for desrespeitado;
- III - planejar, articular e implementar, com o auxílio e o assessoramento técnico dos órgãos públicos municipais, ferramentas para políticas de transparência e eficiência na administração pública e de controle social;
- IV - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos, para o debate de temas relativos à transparência e controle social;
- V - fiscalizar o cumprimento da legislação voltada à transparência e controle social;
- VI - expedir para os órgãos públicos recomendações pertinentes ao desenvolvimento da transparência e controle social.

Art. 10. Diretoria de Auditoria Geral compete:

- I - realizar auditorias visando o acompanhamento da execução dos programas, projetos e atividades e da movimentação de recursos orçamentários e extra orçamentários,
- II - avaliar os resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades integrantes da administração pública municipal,
- III - auditar a aplicação, captação e arrecadação de recursos públicos municipais.

Art. 11. Coordenação Geral de Auditoria Geral compete:

- I - programar e gerenciar trabalhos contínuos de ações preventivas, detectivas e tempestivas de auditoria interna;
- II - elaborar a proposta de Programação Anual de Auditoria, a fim de submeter ao Controlador Geral do Município;
- III - programar as Auditorias Especiais determinadas pelo Controlador Geral do Município;
- IV - verificar a adoção das providências sugeridas ou recomendadas em relatórios e pareceres da auditoria, estabelecendo prazos para esclarecimentos e saneamento das deficiências e irregularidades apontadas;
- V - acompanhar o desenvolvimento da programação anual de auditoria;
- VI - monitorar o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria.

Art. 12. Coordenação Geral de Auditoria de Folha de Pagamento, compete:

- I - coordenar, orientar, controlar, e acompanhar de forma sistemática as atividades inerentes ao Sistema de Recursos Humanos, folha de pagamento, aposentadorias e demais procedimentos vinculados à gestão de pessoas.

II - examinar a folha de pagamento do município, oriundos de quaisquer fontes, quanto à sua aplicação, inclusive, aqueles relacionados à adiantamento e diárias;

III - promover a apuração de denúncias formais, relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, expedindo relatório conclusivo, para ciência imediata ao Controlador Geral do Município.

Art. 13. Diretoria de Controle da Gestão compete:

I - proceder à análise prévia de processos, visando a certificação de regularidade da despesa e as suas respectivas liquidações de processos licitatórios, concessão de fundos rotativos e subvenções sociais, e obrigações sociais e folha de pagamento;

II - proceder à análise das prestações de contas de subvenções sociais, contribuições, auxílios e outros repasses financeiros a entidades conveniadas ou não;

III - proceder à análise da aplicação de recursos de convênios, contratos, ajustes e termos de responsabilidade;

IV - acompanhar o processo de elaboração, aprovação e execução do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 14. Coordenação Geral de Análise de Contas de Gestão, Contratos e Convênios compete:

I – propor normas, procedimentos e métodos de processamento e disseminação de informações relevantes para o acompanhamento, controle e avaliação das políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Municipal;

II – avaliar os resultados da gestão financeira dos órgãos e entidades da Administração Municipal, inclusive dos fundos rotativos e das empresas públicas;

III – acompanhar, controlar e avaliar a prestação de contas dos ordenadores de despesas públicas e dos demais responsáveis por bens, valores e dinheiro público;

IV – analisar e avaliar as prestações de contas de suprimentos de fundos, de adiantamentos, de subvenções sociais, auxílios, contribuições concedidos com recursos municipais.

V – analisar e avaliar a execução dos recursos de convênios, contratos, ajustes, acordos e outros similares, com vistas a orientar a sua adequada aplicação e prestação de contas;

VI – analisar e apresentar relatórios sobre a execução dos projetos, programas e atividades propostos pela Gestão Pública Municipal.

VII – acompanhar e controlar a execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios, termos de pagamento, ajustes e outros similares, tendo em vista os aspectos da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, que foram firmados com o Município;

VIII – realizar diligências externas, sempre que necessário, a fim de dar cumprimento às suas atribuições, bem como para verificar a veracidade e consistência das informações e documentos acostados aos processos;

IX– exercer outras atividades correlatas à sua área de atuação e que lhe forem determinadas pelo Diretor de Controle da Gestão.

Art. 15. Coordenação Geral de Análise de Obras Públicas, compete:

I – acompanhar e controlar a execução das obras e serviços de engenharia, aferindo seu progresso e a qualidade dos serviços, observando os projetos e especificações técnicas exigidas na contratação, tendo em vista os aspectos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

II – promover elaboração de procedimentos normativos, visando instruir os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, nas contratações e execuções de obras e serviços de engenharia;

III – apresentar relatórios gerenciais e demonstrativos de resultados alcançados nas inspeções de obras e serviços de engenharia, apontando falhas, irregularidades e sugestões ao Diretor de Controle da Gestão e ao Controlador Geral;

IV - aferir a compatibilidade dos itens/ serviços referentes à liquidação de despesas, verificando, na íntegra, se estes correspondem ao especificado nos projetos, nas memórias de cálculos e/ou especificações técnicas dos contratos de obras e serviços de engenharia.

Seção III

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Art. 16. Ao Secretário Municipal compete:

I - supervisionar, coordenar, orientar, dirigir e fazer executar os serviços de sua Secretaria, de acordo com o planejamento geral da administração;

II - expedir instruções para execução das leis e regulamentos;

III - apresentar proposta parcial para elaboração da Lei do Orçamento e relatórios dos serviços de sua Secretaria;

IV - comparecer à Câmara Municipal de Maceió, dentro dos prazos regulamentares, quando convocado para, pessoalmente, prestar informações;

V - delegar atribuições aos seus subordinados;

- VI - referendar os atos do Prefeito;
- VII - assessorar o Prefeito em assuntos de competência da Secretaria;
- VIII - sugerir ao Prefeito critérios técnicos para o provimento de cargo em comissão no âmbito da Secretaria;
- IX - autorizar a realização de despesas, observando os limites previstos na legislação específica;
- X - celebrar convênios, contratos, ajustes, acordos e atos similares, com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante delegação do Prefeito, bem como acompanhar sua execução e propor alterações dos seus termos ou sua denúncia;
- XI - expedir portarias e demais atos administrativos relativos a assuntos da Secretaria;
- XII - orientar, supervisionar e avaliar as atividades de Entidade que lhe é vinculada;
- XIII - aprovar os planos, programas, projetos, orçamentos e cronogramas de execução e desembolso da Secretaria;
- XIV - promover medidas destinadas à obtenção de recursos objetivando a implantação dos programas de trabalho da Secretaria;
- XV - coordenar o processo de implantação e acompanhamento do Planejamento Estratégico na Secretaria;
- XVI - apresentar à autoridade competente o Plano Estratégico de sua Secretaria;
- XVII - constituir comissões consultivas de especialistas ou grupos de trabalho, mediante portaria que disporá sobre sua competência e duração;
- XVIII - apresentar, periodicamente, ou quando lhe for solicitado, relatório de sua gestão ao Prefeito, indicando os resultados alcançados;
- XIX - praticar atos pertinentes às atribuições que lhe forem delegadas pelo Prefeito;
- XX - encaminhar ao Prefeito anteprojetos de leis, decretos ou outros atos normativos elaborados pela Secretaria;

Art. 17. Aos titulares dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança, além do desempenho das atividades concernentes aos Sistemas Municipais e das competências das respectivas unidades, cumpre:

- I - ao Secretário Adjunto compete:
 - a) assistir ao Secretário em sua representação e contatos com organismos dos setores públicos e privados e com o público em geral;
 - b) auxiliar o Secretário no planejamento, coordenação e acompanhamento das atividades da Secretaria;

- c) orientar, supervisionar, dirigir e controlar as atividades da Subsecretaria;
- d) elaborar e submeter à apreciação e aprovação do Secretário, a proposta dos planos, programas e projetos a serem desenvolvidos pela unidade, assim como acompanhar a execução do Planejamento Estratégico no âmbito da Secretaria;
- e) propor ao Secretário medidas destinadas ao aperfeiçoamento ou redirecionamento de programas, projetos e atividades em execução na Secretaria, com vistas a sua otimização;
- f) supervisionar, coordenar e controlar as atividades pertinentes aos Sistemas Municipais nas funções de orçamento e gestão e ao acompanhamento da administração financeira e de desenvolvimento da administração;
- g) assistir ao Secretário no despacho do expediente;
- h) auxiliar o Secretário no exame e encaminhamento dos assuntos de sua atribuição;
- i) transmitir às unidades da Secretaria as determinações, ordens e instruções do titular da Pasta; exercer encargos especiais que lhe forem atribuídos pelo Secretário.

II - ao Chefe de Gabinete compete:

- a) planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades, dos programas e das ações do órgão e unidades organizacionais;
- b) exercer outras atribuições que lhe forem cometidas.

III- ao Diretor:

- a) definir as políticas e objetivos específicos de sua área de atuação, coordenando a execução dos respectivos planos de ação, facilitando e integrando o trabalho das equipes, visando a otimizar os esforços para a consecução dos objetivos da Secretaria;
- b) assegurar a obtenção dos resultados definidos nos planos operacionais e administrativos, em conformidade com a missão e princípios da Secretaria, dentro das diretrizes estratégicas e operacionais estabelecidas, por meio da coordenação geral das ações;
- c) conduzir o processo do planejamento estratégico da sua área em conjunto com as demais unidades subordinadas, definindo metas e estabelecendo indicadores de resultados;
- d) identificar oportunidades, avaliar a viabilidade e fazer recomendações sobre novos investimentos ou desenvolvimento de novas ações;
- e) conduzir os processos de mudanças na cultura da organização, visando conquistar o engajamento de todos os seus integrantes e garantir a consolidação de uma cultura organizacional orientada para a contínua busca da qualidade e de altos padrões de desempenho individual e coletivo;

- f) propor ao seu superior hierárquico medidas que julgar necessárias para maior aperfeiçoamento e eficiência dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade;
- g) apresentar os resultados das atividades desenvolvidas pela Diretoria Geral, ao seu superior hierárquico, através de relatórios mensais e anuais, ou quando solicitado;
- h) avaliar resultados do desempenho da sua área, propondo ao seu superior hierárquico medidas alternativas para melhoria dos resultados;
- i) programar, orientar, dirigir, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades a cargo das unidades sob sua direção;
- j) cumprir e fazer cumprir as diretrizes, normas e procedimentos técnicos, administrativos e financeiros adotados pela Secretaria;
- k) articular-se com as demais unidades da Secretaria visando a integração das atividades;
- l) planejar, programar e disciplinar a utilização dos recursos materiais e financeiros necessários ao bom andamento dos trabalhos sob sua responsabilidade;
- m) identificar em conjunto com seus subordinados as melhorias para inovação da gestão na sua área de atuação;
- n) elaborar anualmente a proposta orçamentária da sua Diretoria.

IV- ao Coordenador-Geral:

- a) orientar e supervisionar as ações desenvolvidas pela Coordenadoria e unidades subordinadas, de acordo com as normas em vigor e diretrizes estabelecidas pelo Secretário;
- b) planejar, coordenar e supervisionar os programas e projetos da Coordenadoria e unidades subordinadas;
- c) fornecer os elementos necessários para elaboração da proposta orçamentária da Secretaria;
- d) fornecer dados para elaboração do planejamento estratégico de sua Coordenação, desdobrando as metas em planos de ação;
- e) assistir ao seu superior hierárquico em assuntos compreendidos na sua área de competência;
- f) elaborar e submeter à apreciação e aprovação do seu superior hierárquico a proposta dos planos, programas e projetos a serem desenvolvidos pela Coordenadoria e unidades subordinadas;
- g) propor ao seu superior hierárquico a constituição de comissões ou grupos de trabalho e a designação dos respectivos responsáveis para a execução de atividades especiais;
- h) propor ao seu superior hierárquico medidas destinadas ao aperfeiçoamento dos programas, projetos e atividades sob sua coordenação, com vistas à otimização dos resultados;

- i) conduzir os processos de mudanças na cultura da organização, visando conquistar o engajamento de todos os seus integrantes e garantir a consolidação de uma cultura organizacional orientada para a contínua busca da qualidade e de altos padrões de desempenho individual e coletivo;
- j) cumprir e fazer cumprir as diretrizes, normas e procedimentos técnicos, administrativos e financeiros adotados pela Secretaria;
- k) articular-se com as demais unidades da Secretaria visando a integração das atividades;
- l) disciplinar a utilização dos recursos materiais e financeiros necessários ao bom andamento dos trabalhos sob sua responsabilidade;
- m) indicar necessidades de desenvolvimento da equipe para os servidores que lhe são subordinados;
- n) avaliar periodicamente o desempenho da sua área;
- o) promover meios de integração da sua equipe de trabalho;
- p) definição de padrões das atividades sob sua coordenação;
- q) apresentar, periodicamente, ao seu superior hierárquico, relatório técnico de desempenho das suas atribuições baseado em indicadores qualitativos e quantitativos;
- r) propor ao seu superior hierárquico a celebração de convênios, ajustes, acordos e atos similares com Órgãos e Entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais na sua área de competência.

V - ao Assessor:

- a) assessorar o Secretário na elaboração de diretrizes;
- b) planejar, orientar, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar os trabalhos desenvolvidos;
- c) elaborar e submeter à apreciação e aprovação do Secretário, a proposta dos planos, programas e projetos a serem desenvolvidos pela Unidade;
- d) propor ao Secretário medidas destinadas ao aperfeiçoamento ou redirecionamento de programas, projetos e atividades, com vistas a sua otimização;
- e) encaminhar ao Secretário relatórios periódicos referentes às atividades da Unidade;
- f) coordenar a elaboração dos relatórios mensal e anual da Secretaria;
- g) supervisionar, coordenar e controlar as atividades pertinentes aos Sistemas Municipais nas funções de planejamento, orçamento e acompanhamento, administração financeira e de desenvolvimento da administração;
- h) coordenar e acompanhar ações de modernização e desenvolvimento organizacional;

- i) assessorar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à elaboração, acompanhamento e avaliação do Planejamento Estratégico e do Plano Anual de Trabalho;
- j) elaborar e distribuir relatórios de acompanhamento da execução dos projetos e programas da Secretaria;
- k) atuar como facilitador nos processos de execução dos projetos estratégicos junto aos demais órgãos da PMM.

VII-Ao Assessor:

- a) propor, implantar e acompanhar as ferramentas de gestão para modernização dos processos de trabalho;
- b) racionalizar práticas e sistemas administrativos;
- c) normatizar e avaliar institucionalmente os serviços públicos municipais, no âmbito do Órgão/Entidade.

CAPÍTULO IV

SUBSTITUIÇÕES

Art. 18. A substituição do Secretário Municipal, dos titulares dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança, nas ausências e impedimentos eventuais dos respectivos titulares, far-se-á conforme disposto na legislação pertinente em vigor.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art.19. Os casos omissos acerca das matérias disciplinadas neste Decreto serão decididos pela Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI.

ANEXO II - Plano de ação da nova CGM

Item de Estruturação	Data limite para cumprimento do item de estruturação	Cronograma de realização que a Prefeitura pretende cumprir	Responsável
I – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA			
1. Estruturar o Órgão Central responsável pelo sistema de controle interno, dotando-o de condições físicas e de quadro de pessoal necessário ao seu funcionamento			
2. Definir ou atualizar a estrutura organizacional da secretaria de Saúde			
II – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO			
1. Realizar audiências públicas para discussão sobre PPA e LDO;			
2. Realizar audiências públicas para discussão sobre LOA;			
3. Adotar mecanismos para acompanhamento das metas fiscais e das prioridades definidas na LDO.			
III – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS			
1. Expedir normas definindo procedimentos para o processamento de despesas com a aquisição de bens e serviços;			
2. Expedir normas definindo procedimentos de controle para recebimento, armazenamento, guarda e distribuição de materiais de consumo e permanente.			
IV – COMUNICAÇÃO			
1. Estruturar os serviços de protocolo central e, quando houver, os setoriais;			
2. Publicar os atos oficiais do Poder Executivo (leis, decretos, portarias, avisos de licitação, extratos de convênios, contratos, etc.) com todas as informações necessárias ao conhecimento do ato administrativo, nos veículos de comunicação legalmente exigidos, inclusive em sítio na internet;			
3. Publicar as justificativas das dispensas e inexigibilidades de licitação e evidenciar de forma clara o preço e as condições de pagamento, a razão da escolha do fornecedor ou executante, os dados do contratado (razão social, endereço e CNPJ) e a descrição precisa do objeto a ser executado.			
V TRIBUTAÇÃO			
1. Encaminhar proposta de atualização do Código Tributário Municipal ao Poder Legislativo, com ênfase na Lei Complementar nº. 116/2003;			
2. Atualizar e manter o cadastro imobiliário;			
3. Atualizar o cadastro de prestadores de serviço do município (empresas, profissionais autônomos e			

sociedades de serviços);			
4. Definir os procedimentos para a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento do ISS, ITBI, IPTU e dos demais tributos municipais;			
VI FINANÇAS			
1. Implantar controle rígido sobre as retenções de ISS e de Imposto de Renda Retido na fonte, referentes aos serviços prestados ao município;			
2. Expedir normas definindo regras de acesso à Tesouraria;			
3. Adequar o processo de pagamentos e recebimentos da Tesouraria, de modo que não se realize movimentação de recursos em espécie, ou se reduza, dando preferência ao uso de transações via cheque nominal ou através de depósitos bancários.			
VII CONTABILIDADE			
1. Manter atualizados os registros contábeis, promovendo o fechamento da movimentação mensal, até o último dia útil do mês seguinte;			
2. Elaborar e divulgar os demonstrativos da LRF (RGF e RREO) em consonância com as regras estabelecidas;			
3. Elaborar e divulgar os demonstrativos referentes à aplicação dos recursos na área de saúde e educação.			
VIII GESTÃO DE PESSOAL			
1. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que defina as atribuições de cada cargo efetivo existente, no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município;			
2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove instrumento legal que fixe não só o quantitativo, como também os vencimentos básicos de cada cargo efetivo existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já o possua;			
3. Segregar as funções relativas ao controle dos documentos e informações cadastrais dos servidores e à elaboração da folha de pagamento;			
4. Centralizar, organizar e manter atualizado o cadastro de pessoal (efetivos, à disposição, cedidos, comissionados, contratados temporariamente e outros);			
5. Organizar arquivo próprio da legislação que regulamenta a concessão de vantagens (gratificações, horas extras e outras).			
IX PATRIMÔNIO			
1. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens móveis existentes no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou			

providenciar a sua atualização, caso já a possua;			
2. Manter arquivo próprio da documentação pertinente aos bens imóveis (escrituras, plantas, etc.) existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, ou providenciar a sua atualização, caso já a possua;			
3. Realizar Inventário de bens existente no âmbito dos órgãos da área de Saúde do Município, pelo menos uma vez por ano;			
4. Aprovar norma disciplinando a utilização de Termos de Guarda e Responsabilidade para os bens de natureza móvel.			
X – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO			
1. Expedir normas definindo procedimentos que garantam a segurança física e lógica do ambiente de tecnologia de informação do Poder Executivo , especialmente nos sistemas de Folha de Pagamento e Contabilidade.			
XI – OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA			
1. Adotar procedimentos relativos ao licenciamento, contratação, execução, fiscalização e recebimento de obras e serviços de engenharia, com base em resolução específica deste Tribunal.			
XII – EDUCAÇÃO			
1. Elaborar o Plano Municipal de Educação em conformidade com as normas expedidas;			
2. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de educação;			
1. Expedir normas definindo procedimentos que garantam a segurança física e lógica do ambiente de tecnologia de informação do Poder Executivo , especialmente nos sistemas de Folha de Pagamento e Contabilidade.			
3. Definir norma prevendo os procedimentos a serem adotados pela prefeitura para a contratação (com destaque para os elementos mínimos que devem constar do projeto básico), a medição dos serviços prestados e o pagamento dos serviços de transporte escolar, enfatizando os responsáveis por cada uma destas fases;			
4. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de itens relacionados com a merenda escolar.			
XIII – SAÚDE PÚBLICA			
1. Elaborar o Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2010-2013, em conformidade com as normas expedidas;			
2. Elaborar programação anual das ações de saúde;			
3. Elaborar anualmente o relatório de gestão,			

enfazizando as ações planejadas em confronto com as executadas e a realização das metas previstas;			
4. Adotar acompanhamento periódico das ações previstas no plano municipal de saúde vigente;			
5. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de medicamentos e material penso.			
XIV REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)			
1. Realizar a avaliação atuarial anualmente;			
2. Propor e fazer gestões para que a Câmara aprove lei com a definição das alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios;			
3. Manter atualizada a base cadastral dos segurados, com as informações mínimas exigidas em leis e regulamentos emanados do Ministério da Previdência Social para, entre outras finalidades, dar suporte à avaliação atuarial;			
4. Repassar integral e pontualmente as contribuições previdenciárias à unidade gestora do RPPS, observando-se quanto a isso, as alíquotas previstas em lei e as parcelas remuneratórias sobre as quais elas incidem;			
5. Utilizar os recursos previdenciários exclusivamente para o pagamento dos benefícios do RPPS, excetuando-se a possibilidade do estabelecimento de taxa de administração, através de lei municipal, para o custeio das despesas administrativas do regime, no limite e condições estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social.			
Assinatura do Prefeito:			
Data: ____ / ____ /2017			

Fonte: Instrução Normativa TCEAL nº. 003/2011 adaptada pelo autor.

ANEXO III - Análise conclusiva do Controle Interno – ACCI

Nome da Entidade:			
CNPJ:			
UNIDADE GESTORA:			
Possui Regime Próprio de Previdência Social RPPS?			() SIM () NÃO
Lei de Instituição do Controle Interno:			
Possui entidade da Administração Pública Indireta?			() SIM () NÃO
1) O Poder Executivo demonstrou e avaliou o cumprimento das metas fiscais do quadrimestre/semestre anterior, em audiência pública?			() SIM () NÃO
2) Onde foi realizada audiência pública?			
3) A audiência foi realizada no prazo estabelecido no art. 9º, § 4º da LRF?			() SIM () NÃO
4) O Poder Executivo estabeleceu a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso?			() SIM () NÃO
5) A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso foram estabelecidos pelo Poder Executivo em até trinta dias após a publicação dos orçamentos?			() SIM () NÃO
6) Houve realização de operação de crédito?			() SIM () NÃO
7) Qual a modalidade da Operação de Crédito?	() operação de crédito interna	() operação de crédito externa	() por antecipação da receita (ARO)
8) Foi ordenada operação de crédito, sem autorização legislativa?			() SIM () NÃO
9) As operações de crédito superaram os limites estabelecidos na Resolução do Senado?			() SIM () NÃO
10) O montante previsto para as receitas de operações de crédito ultrapassou as despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária?			() SIM () NÃO
11) Foi prestada garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contra garantia em valor igual ou superior?			() SIM () NÃO
12) A ARO foi realizada somente a partir do décimo dia do início do exercício?			() SIM () NÃO
13) A ARO foi liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro do exercício?			() SIM () NÃO
14) O Poder Executivo encaminhou suas contas ao Poder Executivo da União?			() SIM () NÃO
15) As disponibilidades constam de registro próprio de modo que recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória estão identificados e escriturados de forma individualizada?			() SIM () NÃO
16) As disponibilidades do RPPS estão depositadas em conta separada das demais disponibilidades?			() SIM () NÃO
17) As disponibilidades do RPPS estão aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira?			() SIM () NÃO
18) Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação?			() SIM () NÃO
19) Existem obras paralisadas?			() SIM () NÃO
20) Existem obras em andamento?			() SIM () NÃO
21) O Poder Executivo ao enviar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao legislativo anexou o relatório com as informações das obras em andamento?			() SIM () NÃO
22) Houve descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder			() SIM () NÃO

Executivo e execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas?		
23) Houve abertura de créditos adicionais?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
24) Foram publicados os decretos de contratação de operações de crédito no exercício, mediante leis autorizativas?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
25) As alterações de saldos apresentadas nos Decretos de abertura de créditos adicionais representam os mesmos valores demonstrados na contabilidade?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
26) Os Extratos das contas bancárias foram devidamente conciliados?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
27) Foi realizada mensalmente a consistência entre a movimentação bancária e os registros contábeis?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
28) Os Extratos das contas bancárias originais estão arquivados na sede da entidade e conferem com o Termo de Conferência de Saldos?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
29) Foi aplicado o percentual mínimo de 25% da receita proveniente de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
30) Houve aplicação de pelo menos 60% dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
31) Houve cumprimento do limite mínimo de 15% em ações e serviços públicos de saúde?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
32) Os Repasses das parcelas mensais do duodécimo ao Poder Legislativo estão de acordo com os limites estabelecidos na Constituição Federal e legislação local?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
33) As contratações de pessoal por tempo determinado são realizadas mediante lei aprovada pela Câmara Municipal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
34) Houve inclusão, no orçamento, da verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado (sentenças judiciais), constantes de precatórios apresentados até 1º de julho?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
35) Existem pendências de pagamento de precatórios referente ao exercício anterior?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
36) Houve contabilização como dívida do Ente, dos valores correspondentes aos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
37) Houve assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato, de obrigação de despesa que não tenha sido cumprida integralmente no referido período, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
38) Houve cumprimento do limite da dívida consolidada?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
39) Houve registro contábil das obrigações do Ente no Passivo Financeiro e Permanente?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
40) Foi detectada ausência de recolhimento, ou recolhimento a menor, das cotas de contribuição patronal do Ente à instituição de previdência?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
41) Houve ausência de retenção, ou retenção a menor, da contribuição previdenciária dos servidores?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
42) Houve ausência de recolhimento, ou recolhimento a menor, da contribuição previdenciária dos servidores à instituição de previdência?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
43) Houve ocorrência de déficit na execução orçamentária?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
44) Houve cumprimento da estrita ordem cronológica das exigibilidades para	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO

cada fonte diferenciada de recursos no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras, prestação de serviços e precatórios?		
45) Houve atendimento às técnicas de registros e aos Princípios Fundamentais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
46) Os recursos financeiros oriundos de convênios são movimentados em conta bancária vinculada específica?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
47) A despesa com pessoal aumentou nos últimos 180 dias do mandato?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
48) Houve cumprimento do limite legal da despesa com pessoal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
49) A Despesa Total com Pessoal atingiu 90% do limite legal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
50) A Despesa Total com Pessoal excedeu 95% do limite legal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
51) O Poder Executivo possui Quadro de Pessoal próprio instituído por lei?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
52) O quantitativo de servidores é compatível com o quadro aprovado?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
53) Os servidores foram admitidos através de concurso público?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
54) Os documentos relativos ao concurso público e os atos de nomeação ou admissão foram encaminhados ao Tribunal de Contas para registro?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
55) Existem servidores contratados por tempo determinado?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
56) Os contratos estão autorizados por lei específica com motivos devidamente justificados?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
57) Houve ocorrência de déficit financeiro (passivo financeiro maior que ativo financeiro)?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
58) Houve inscrição de restos a pagar processados sem disponibilidade financeira, evidenciando desequilíbrio das contas públicas?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
59) Houve receita de alienação de Ativos (bens e direitos)?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
60) Houve aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
61) Em caso de alienação, doação e outros havia laudo de avaliação, leis autorizativas e justificativas?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
62) Houve Bens Incorporados e Desincorporados no Patrimônio Municipal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
63) O patrimônio municipal está devidamente registrado e controlado (registro dos bens imóveis e tombamento dos móveis), com termo de responsabilidade assinado pelo responsável pela sua guarda e conservação?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
64) O Poder Executivo possui frota própria de veículos e máquinas?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
65) É realizado o controle de uso e manutenção (gastos com combustíveis, lubrificantes e peças de reposição)?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
66) Houve despesa ordenada sem a autorização legal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
67) A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO foi apresentada com os Anexos de Metas e Riscos Fiscais?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
68) As publicações bimestrais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), relativos ao exercício foram efetuadas nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na forma do disposto nas Portarias da STN?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
69) O envio bimestral do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativos ao exercício foi efetuado nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na forma do disposto nas Portarias da STN?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
70) O Poder Executivo publicou os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO

prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na forma do disposto nas Portarias da STN?		
71) O Poder Executivo enviou os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na forma do disposto nas Portarias da STN?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
72) Ocorreram fatos que requeressem a limitação de empenhos?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
73) Houve limitação de empenhos e movimentação financeira, nos casos estabelecidos no art. 9º, da LC nº 101/2000?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
74) O Poder Executivo instituiu e cobra todos os impostos e taxas de sua competência conforme disposto no art. 11 da LC nº. 101/2000?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
75) O Poder Executivo inscreve na Dívida Ativa os contribuintes inadimplentes com o recolhimento dos impostos devidos e adota as providências para cobrança?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
76) O orçamento foi superestimado?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
77) O subsídio do Prefeito obedece ao estabelecido em lei?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
78) O subsídio do Vice-Prefeito está em conformidade com a legislação pertinente?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
79) Os subsídios dos secretários guardam consonância ao estabelecido em lei?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
80) Existe análise e manifestação do responsável pelo Controle Interno em todos os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, procedimentos licitatórios, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
81) Todos os processos de realização de despesas são submetidos à verificação e análise do Controle Interno?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
82) Foi detectada alguma irregularidade ou ilegalidade nos casos analisados?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
83) Houve despesa não empenha de competência do referente período?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
84) Existe no quadro de pessoal efetivo o cargo de Contador ou Técnico em Contabilidade?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
85) Não existindo no quadro de pessoal efetivo o cargo de Contador ou Técnico em Contabilidade, as despesas da contratação de terceiros para execução desse serviço essencial é computado para fins de limite com pessoal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
86) Existe no quadro de pessoal efetivo o cargo de Advogado, Procurador, ou similar?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
87) Não existindo no quadro de pessoal efetivo o cargo de Advogado, Procurador, ou similar, as despesas da contratação de terceiros para execução desse serviço essencial é computado para fins de limite com pessoal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
88) O Poder Executivo tem implantada em seus órgãos, a conta Almojarifado, destinada ao registro e controle das aquisições, aplicações e estocagem dos produtos e materiais adquiridos durante o exercício?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
89) O registro da conta Almojarifado atendeu às técnicas de registros e aos Princípios Fundamentais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
90) Existe instrumento legal determinando o valor e disciplinando a concessão de diárias?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
91) O Poder Executivo possui Comissão Permanente de Licitação regular?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
92) Todos os processos de compras de materiais e serviços de valor superior ao limite mínimo exigido pela Lei Federal nº 8.666/1993, são submetidos à	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO

análise da comissão?		
93) Em todos os processos de licitação, dispensa e inexigibilidade são obedecidas as normas da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
94) O Poder Executivo mantém cadastro atualizado de todos os fornecedores e prestadores de serviços da administração municipal?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
95) Citar outras irregularidades ou ilegalidades constatadas não descritas no questionário acima:		

Fonte: Instrução Normativa TCEAL nº. 003/2011 adaptada pelo autor.

ANEXO IV – Levantamento da Controladoria dos 102 municípios alagoanos.

Municípios	Possui Controladoria	Cargos Efetivos Controladoria	Site Controladoria	Tempo Resposta e-sic
Água Branca	Não	0	Não	NR
Anadia	Não	0	Não	NR
Arapiraca	Sim	0	Não	1
Atalaia	Sim	4	Não	NR
Barra de Santo Antônio	Não	0	Não	NR
Barra de São Miguel	Sim	0	Não	NR
Batalha	Não	0	Não	NR
Belém	Não	0	Não	NR
Belo Monte	Não	0	Não	NR
Boca da Mata	Sim	0	Não	NR
Branquinha	Sim	0	Não	NR
Cacimbinhas	Sim	1	Não	8
Cajueiro	Não	0	Não	NR
Campestre	Não	0	Não	NR
Campo Alegre	Sim	0	Não	NR
Campo Grande	Não	0	Não	NR
Canapi	Não	0	Não	NR
Capela	Não	0	Não	NR
Carneiros	Não	0	Não	NR
Chã Preta	Não	0	Não	NR
Coité do Nória	Não	0	Não	NR
Colônia Leopoldina	Não	0	Não	NR
Coqueiro Seco	Não	0	Não	NR
Coruripe	Sim	0	Não	5
Craíbas	Sim	1	Não	NR
Delmiro Gouveia	Sim	3	Não	NR
Dois Riachos	Não	0	Não	NR
Estrela de Alagoas	Não	0	Não	NR
Feira Grande	Sim	0	Não	7
Feliz Deserto	Sim	0	Não	NR
Flexeiras	Não	0	Não	NR
Girau do Ponciano	Não	0	Não	NR
Ibateguara	Não	0	Não	NR
Igaci	Sim	2	Não	4
Igreja Nova	Sim	0	Não	NR
Inhapi	Sim	1	Não	NR
Jacaré dos Homens	Não	0	Não	NR
Jacuípe	Não	0	Não	NR

Japaratinga	Não	0	Não	NR
Jaramataia	Não	0	Não	NR
Jequiá da Praia	Não	0	Não	NR
Joaquim Gomes	Não	0	Não	NR
Jundiá	Não	0	Não	NR
Junqueiro	Sim	2	Não	NR
Lagoa da Canoa	Não	0	Não	NR
Limoeiro de Anadia	Não	0	Não	NR
Maceió	Sim	0	SIM	NR
Major Isidoro	Sim	0	Não	12
Mar Vermelho	Sim	1	Não	NR
Maragogi	Não	0	Não	NR
Maravilha	Não	0	Não	NR
Marechal Deodoro	Sim	0	Não	NR
Maribondo	Não	0	Não	NR
Mata Grande	Não	0	Não	NR
Matriz de Camaragibe	Não	0	Não	NR
Messias	Não	0	Não	NR
Minador do Negrão	Sim	2	Não	NR
Monteirópolis	Não	0	Não	NR
Murici	Sim	0	Não	4
Novo Lino	Não	0	Não	NR
Olho d'Água das Flores	Sim	0	Não	1
Olho d'Água do Casado	Sim	0	Não	NR
Olho d'Água Grande	Não	0	Não	NR
Olivença	Não	0	Não	NR
Ouro Branco	Sim	0	Não	19
Palestina	Não	0	Não	NR
Palmeira dos Índios	Não	0	Não	NR
Pão de Açúcar	Não	0	Não	NR
Pariconha	Não	0	Não	NR
Paripueira	Não	0	Não	NR
Passo de Camaragibe	Sim	1	Não	NR
Paulo Jacinto	Não	0	Não	NR
Penedo	Sim	0	Não	NR
Piaçabuçu	Não	0	Não	NR
Pilar	Sim	0	Não	NR
Pindoba	Sim	0	Não	3
Piranhas	Não	0	Não	NR
Poço das Trincheiras	Sim	0	Não	NR
Porto Calvo	Não	0	Não	NR
Porto de Pedras	Sim	2	Não	3
Porto Real do Colégio	Sim	0	Não	9

Quebrangulo	Não	0	Não	NR
Rio Largo	Sim	4	Não	NR
Roteiro	Não	0	Não	NR
Santa Luzia do Norte	Não	0	Não	NR
Santana do Ipanema	Sim	1	Não	NR
Santana do Mundaú	Não	0	Não	NR
São Brás	Não	0	Não	NR
São José da Laje	Sim	0	Não	6
São José da Tapera	Sim	1	Não	NR
São Luís do Quitunde	Não	0	Não	NR
São Miguel dos Campos	Não	0	Não	NR
São Miguel dos Milagres	Sim	0	Não	NR
São Sebastião	Não	0	Não	NR
Satuba	Sim	0	Não	4
Senador Rui Palmeira	Não	0	Não	NR
Tanque d'Arca	Não	0	Não	NR
Taquarana	Não	0	Não	NR
Teotônio Vilela	Sim	1	Não	NR
Traipu	Sim	0	Não	5
União dos Palmares	Não	0	Não	NR
Viçosa	Sim	0	Não	11

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.