



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

RONALDO DA SILVA ARAÚJO

CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL: DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA
REFORMULAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

FORTALEZA
2010

RONALDO DA SILVA ARAÚJO

**CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL: DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA
REFORMULAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

ORIENTADOR: Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D

**FORTALEZA - CE
2010**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A691c Araújo, Ronaldo da Silva.

Controladoria governamental : diagnóstico e diretrizes para reformulação da controladoria geral do estado do Piauí / Ronaldo da Silva Araújo. – 2010.
94 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2010.
Orientação: Prof. Dr. Marcus Vinícius Veras Machado.

1. Controladoria governamental. 2. Controle. 3. Reformulação. I. Título.

CDD 658

RONALDO DA SILVA ARAÚJO

**CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL: DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA
REFORMULAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 05/04/2010

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph. D
Orientador
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof.^a Dr.^a Márcia Martins Mendes de Luca
Membro da Banca Examinadora
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof.^a Dr.^a Ana Vlândia Cabral Sobral
Membro da Banca Examinadora
Faculdade Christus

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu a vida, perseverança, fé e determinação, e que me ilumina e me acompanha na busca dos meus sonhos.

Aos meus pais, Coutinho e Conceição, que me ensinaram a não temer desafios e a superar os obstáculos com honestidade e humildade e não mediram esforços para contribuírem com minha formação moral e intelectual.

À minha namorada, Nivianne, pelo apoio, compreensão e carinho nessa empreitada.

À minha irmã, cunhado, sobrinha, avó, tios, primos, demais parentes, amigos e colegas de trabalho, que torceram pelo sucesso de meu trabalho.

Ao professor Doutor Marcus Vinícius Veras Machado, pela dedicação na orientação desta pesquisa, pelos seus conhecimentos e sua determinação. Ele é para mim, hoje, uma referência a ser perseguida, seja como pessoa, seja como profissional. Friso que sem sua importante ajuda não teria sido concretizado este Ideal.

Às professoras Doutoradas Ana Vlândia e Márcia de Luca, que participaram da banca de qualificação e da banca examinadora desta dissertação, por suas valiosas críticas e sugestões de melhoria qualitativa do trabalho.

A todos os meus queridos professores das disciplinas do Programa de Mestrado, o meu sincero reconhecimento.

À UFC, aos professores e técnicos participantes que, pelo tempo e informações, foram fundamentais para esta pesquisa.

À Faculdade São José, representada pelo Prof. Herbet Lago e por Marcos Lago, dirigentes desta IES, que contribuíram e ensejaram minha participação no Programa de Mestrado.

Ao meu amigo de ofício, Cezimar, pela sua amizade, compreensão e apoio.

Finalmente, a todos os colegas do Mestrado, em especial, ao Francisco Santos, pelo apoio e contribuição nos diversos momentos do Curso.

RESUMO

A Controladoria Governamental é fundamental como mecanismo de controle e geração de informações que propiciem a eficácia das ações dos gestores governamentais, para que elas possam satisfazer as necessidades da sociedade. O órgão tem a missão de atuar não só na área de auditoria, mas também no controle e acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil do Estado, no monitoramento dos programas de governo, na expedição de atos normativos concernentes à ação do Sistema de Controle Interno, entre outras. Nesse contexto, o objetivo principal da pesquisa é diagnosticar e propor diretrizes para a reformulação da Controladoria Geral do Estado do Piauí, através da análise das práticas desenvolvidas, dos instrumentos e ferramentas utilizadas pela Controladoria no controle da gestão. A metodologia utilizada neste trabalho foi constituída de pesquisas bibliográficas e documentais, além do estudo de caso na Controladoria Geral do Estado do Piauí, tendo sido aplicadas entrevistas com os auditores governamentais, além da observação *in loco* na unidade. A pesquisa evidenciou que a Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI tem número insuficiente de auditores, realiza pequeno número de auditoria de desempenho e não executa atividades de ouvidoria. Após o diagnóstico, foram estabelecidas algumas diretrizes, tais como: fomentar o controle social, criar a coordenação de corregedoria, além do estabelecimento de indicadores de desempenho, que possibilitam a reformulação da Controladoria Geral do Estado do Piauí, na busca do aperfeiçoamento e fortalecimento do órgão.

Palavras-chave: Controladoria Governamental. Controle. Reformulação.

ABSTRACT

The Governmental Controllershship is a fundamental mechanism for control and generate the information that will be provides the effectiveness of the actions of governmental managers, so that they can meet the needs of society. The department's mission is to act not only in the auditing area, but also controlling and following the budget, financial and accounting executions, monitoring the government programs, on dispatch of normative acts for the action the action of the Internal Control System, and more. In this context, the principal objective is identify and present guidelines to the refurbishing for the State of Piauí General Controller, using the diagnosis of practice developed, of the instruments and tools used for the Controller in the management's control. The methodology that is used in this job was made with bibliographic and documental searches, and with one problem study at the State of Piauí General Controller, has been used interviews with the governmental auditors, plus *in loco* observation at the unit. The research demonstrated that State of Piauí General Controller – CGE/PI has insufficient number of auditors, realize a little number of performance audit and does not execute activities of ombudsman. After diagnosis, some guidelines were established, such as fostering social control, create the coordination of internal affairs, besides the establishment of performance indicators that enable the reformulation of the State of Piauí General Controllershship, in search of improvement and strengthening.

Keywords: Governamental Controllershship. Control. Reformulation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Modelo de Controladoria Governamental	30
Figura 2 - Divisão Territorial do Estado do Piauí	44
Figura 3 - Organograma da Estrutura Básica do Governo do Estado do Piauí	47
Figura 4 - Sistema de Controle Interno	51
Figura 5 - Estrutura da Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	53
Figura 6 - Lista de Diretrizes para CGE/PI	73
Figura 7 - Mecanismo de Funcionamento da Central de Auditoria da CGE/PI.....	75
Figura 8 - Proposta de Organograma para Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	78

Gráficos

Gráfico 1 - Atividades executadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	63
Gráfico 2 - Atividades monitoradas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	64
Gráfico 3 - Tipos de auditoria executada pela CGE/PI	65
Gráfico 4 - Iniciativa para realização das auditorias realizadas pela CGE/PI.....	66
Gráfico 5 - Destino do relatório de auditoria elaborado pela CGE/PI.....	67
Gráfico 6 - Entidades auditadas pela CGE/PI	68
Gráfico 7 - Veículos de informações utilizados pela CGE/PI para dar transparência dos gastos públicos.....	69
Gráfico 8 - Frequências de apresentações da CGE/PI com o Governador e/ou Secretários de Estado.....	70
Gráfico 9 - Controles desenvolvidos pela Controladoria Geral do Estado do Piauí	71
Gráfico 10 - Dificuldades internas da CGE/PI	72
Gráfico 11 - Dificuldades externas da CGE/PI	72

Quadros

Quadro 1 - Regionalização do Piauí	43
Quadro 2- Quadro Efetivo dos Auditores da CGE/PI	49
Quadro 3- Demonstrativo de Cargos e Funções da CGE/PI	80

LISTA DE SIGLAS

CGE/PI – Controladoria Geral do Estado do Piauí

CGU – Controladoria Geral da União

DF – Distrito Federal

GAFIN – Gerência Administrativa e Financeira

GERAG – Gerência de Acompanhamento da Gestão

GERAU – Gerência de Auditoria

GERCIN – Gerencia de Controle Interno

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

RGF – Relatórios da Gestão Fiscal

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE/PI – Tribunal de Contas do Estado do Piauí

TCU – Tribunal de Contas da União

UNAUD – Unidade de Auditoria

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE	14
2.1 Princípios da Administração Pública.....	14
2.2 Administração Pública.....	17
2.3 Conceitos de Controle	18
2.4 Tipos de Controle	21
2.4.1 Controle Interno.....	21
2.4.2 Controle Externo	25
2.4.3 Controle Social	26
2.5 Controladoria Governamental	28
2.5.1 Planejamento e Orçamento.....	31
2.5.2 Contabilidade Pública.....	32
2.5.3 Sistemas de Informações	34
2.5.4 Auditoria Governamental	35
2.5.5 Ouvidoria.....	38
3 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ – CGE/PI	42
3.1 Características do Estado do Piauí.....	42
3.2 Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado do Piauí	45
3.3 Estrutura e Organização da Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI.....	48
3.4 Competências da Controladoria Geral do Estado do Piauí	50
3.5 Estrutura Administrativa da Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	52
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	57
4.1 Caracterização da Pesquisa.....	57
4.2 Ambiente da Pesquisa.....	59
4.3 Estudo do Caso	59
4.4 Coleta de Dados.....	60
4.5 Tratamento dos dados.....	62
5 DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA REFORMULAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ	63
5.1 Diagnóstico	63
5.1.1 Práticas Desenvolvidas pela Controladoria	63
5.1.2 Caracterização das Auditorias Realizadas pela Controladoria.....	65
5.1.3 Instrumentos e Ferramentas da Controladoria.....	68
5.1.4 Dificuldades Enfrentadas pela Controladoria.....	71
5.2 Diretrizes para a Controladoria Geral do Estado do Piauí.....	73
5.3 Proposta de Modelo para a Controladoria Geral do Estado do Piauí	76

5.3.1 Missão e Competências	76
5.3.2 Estrutura Organizacional	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS	85
APÊNDICE A	89

1 INTRODUÇÃO

O grande desafio para os administradores públicos é a utilização dos recursos, cada vez mais escassos, em relação às despesas públicas sempre crescentes. Recentemente, a credibilidade administrativa de muitos governantes repercute negativamente na opinião pública. A corrupção é um exemplo e traz prejuízos à sociedade.

Na gestão pública, nos dias atuais, existem muitos relatórios financeiros, orçamentários e contábeis que fornecem informações, mas, em sua maioria, ainda são pouco utilizados para a tomada de decisões. A responsabilidade pelo gerenciamento transparente das contas públicas é de responsabilidade dos gestores públicos, pois a sociedade deve entender o que está sendo feito, isto é, onde estão sendo gastos os recursos públicos e o que os responsáveis estão fazendo para melhorar os serviços prestados à comunidade.

Assim, surge na Administração Pública a Controladoria Governamental, responsável pela implementação dos mecanismos e sistemas de informações gerenciais, além de contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, metas e ações de governo num ambiente de controle, dentro de um cenário transparente, eficiente e também legal. Vale destacar o fato que a unidade Controladoria Governamental, sendo dotada de alguns instrumentos, pode fornecer tanto aos gestores públicos quanto à sociedade mecanismos de controle que lhes permitam acompanhar de perto o desenvolvimento dos serviços públicos e assegurar a correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio público, como foi exemplo, os portais de transparências.

Deste modo, no setor público, a Controladoria pode contribuir para aumentar a transparência das contas públicas, bem como para cumprir eficazmente a obrigatoriedade de elaboração e publicação dos relatórios exigidos pela Lei nº. 4.320/64 (Lei de Orçamento) e Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A Controladoria Governamental deve acompanhar a execução dos registros de atos e fatos contábeis, buscando assessorar e dispor todas as informações para os gestores públicos, propiciando a tomada de decisões.

Na intenção do governo de buscar novos padrões de controle, bem como outras tendências para a Administração Pública, na ciência da importância das atividades de controle interno para a Administração Estadual, criou-se no Governo do Piauí, pela Lei Complementar Nº. 28, de 09 de junho de 2003, a Controladoria Geral do Estado, como órgão central de

controle interno do Poder Executivo Estadual, a exemplo do que fez o Governo Federal, ao instituir a Controladoria Geral da União.

De acordo com a estrutura organizacional do Estado do Piauí, definida pela reforma administrativa levada a efeito mediante as Leis Complementares de nºs 28/03 e 42/04, a Controladoria Geral do Estado é um órgão de assessoramento direto ao governador em matérias de controle interno e auditoria. O órgão tem a missão de atuar não só na área de auditoria, mas também no controle e acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil do Estado, no monitoramento dos programas de governo, na expedição de atos normativos concernentes à ação do Sistema de Controle Interno, entre outras. A filosofia de trabalho da Controladoria consiste em acompanhar, avaliar e implantar os controles necessários, a fim de evitar que surjam os problemas. Também em 2004, pela Lei Complementar nº 42, foram inseridas nas atribuições da Controladoria Geral do Estado às relativas aos serviços de Ouvidoria.

O presente estudo justifica-se pela tentativa de responder à indagação efetuada na questão norteadora, onde se busca aperfeiçoar a CGE/PI e os trabalhos desenvolvidos por ela, construindo diretrizes para o seu aprimoramento. Além da Controladoria Geral do Estado do Piauí encontrar-se em estágio de desenvolvimento e de grandes inovações, por ser órgão central de controle interno do Poder Executivo, além de ter apenas sete anos de atividades desenvolvidas.

A controladoria governamental também é objeto de estudo e pesquisas, em que se observa a relevância da controladoria como instrumento fornecedor de informações gerenciais, tanto para a Administração Pública quanto para os órgãos fiscalizadores de gastos públicos. Com efeito, os autores Castro (2008), Carvalho (2007), Cruz (2007), Silva (2008), Peter e Machado (2003) abordam o papel desse órgão no planejamento, acompanhamento e avaliação da gestão, inclusive no âmbito governamental. O relacionamento que o autor tem com o tema escolhido está associado à sua atuação na docência com disciplinas relacionadas à Controladoria.

Para desenvolvimento do estudo, procurou-se responder à seguinte questão norteadora: Qual diagnóstico e diretrizes colaboram para a otimização das atividades da controladoria governamental do Estado do Piauí?

Após a definição do problema de pesquisa efetivou-se os pressupostos básicos para este trabalho, que são os seguintes:

- a Controladoria Geral do Estado do Piauí não é dotada de instrumentos eficazes de avaliação dos gestores públicos;
- a Controladoria deve fornecer ferramentas e instrumentos adequados para que haja controle e acompanhamento dos gastos públicos; e
- a constituição das diretrizes proporciona à controladoria governamental aperfeiçoar seu modelo, tornando-o mais transparente e tempestivo, conseqüentemente, minimizando o número de irregularidades/impropriedades.

Para responder a questão problema, este estudo tem como objetivo geral diagnosticar e propor diretrizes para a reformulação da Controladoria Geral do Estado do Piauí.

Como objetivos específicos, deste trabalho, tem-se:

- verificar as práticas desenvolvidas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí no controle da gestão (auditorias, elaboração de normativos, pareceres);
- apresentar instrumentos e ferramentas utilizadas pela Controladoria Governamental do Estado do Piauí no assessoramento ao governador; e
- elaborar diretrizes para nortear o estabelecimento de um modelo de controladoria governamental para o Estado do Piauí.

Esta pesquisa é de natureza exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa, e nela foram empregados os seguintes procedimentos de pesquisa: 1) revisão teórica sobre o tema, mediante busca bibliográfica e documental (leis, decretos, manuais de regulamentos e outros); e 2) estudo de caso único, considerando a Controladoria Geral do Estado do Piauí como unidade de análise, procedida uma pesquisa, *in loco*, com realização de observações e entrevistas aplicadas aos auditores governamentais, com foco na elaboração das diretrizes para Controladoria Governamental no Estado do Piauí.

O texto está estruturado em seis seções, além das referências e dos apêndices.

Na primeira seção, foi feita uma introdução e apresentada uma justificativa para a escolha do tema. Além disso, evidenciaram-se os objetivos que se pretende alcançar com o trabalho, bem como um resumo da metodologia da pesquisa utilizada.

Em seguida, traz-se uma revisão teórica dos conceitos e definições de controle, Administração Pública, tipos de controle - interno, externo e social - controladoria governamental e seus instrumentos.

A terceira seção é uma abordagem teórica que descreve um estudo sobre a Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI, um órgão de assessoramento direto ao chefe do Poder Executivo Estadual. Ali se procede à apresentação da sua estrutura organizacional e administrativa.

Posteriormente, na quarta seção, exibe-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, com sua classificação quanto à abordagem, aos procedimentos e aos objetivos, além de definir a técnica de coleta de dados adotada. Ao final, relata acerca do ambiente de pesquisa escolhido como objeto de exame desta dissertação.

Na quinta seção evidenciam-se, de forma detalhada, o diagnóstico da Controladoria Geral do Estado do Piauí e as diretrizes que nortearão sua reformulação, mediante estudo de caso.

Por fim, na sexta seção, são trazidas as considerações finais da pesquisa e as sugestões de trabalhos futuros, seguidas das referências, após a qual vêm o apêndice A, onde se encontra o questionário da pesquisa.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE

Nesta seção são descritos os posicionamentos teóricos que servirão de base para o desenvolvimento da linha de raciocínio da pesquisa, assim como interpretações de autores como Castro (2008), Carvalho (2007), Cruz (2007), Silva (2008), Peter e Machado (2003), onde versaram sobre temas que embasaram os estudos relacionados a controle, controle interno, controle externo, controladoria e controladoria governamental.

2.1 Princípios da Administração Pública

A Administração Pública é o conjunto que envolve os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) nas esferas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, norteados pelos princípios constitucionais da Legalidade, Publicidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência (PETER E MACHADO, 2003).

A caracterização de uma unidade federativa como Estado de Direito encontra-se no Princípio da Legalidade, que informa as atividades da Administração Pública: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (Art. 5º, inc. II, da CF). Entende-se que representa uma garantia para os administradores, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação aos possíveis abusos de poder. O artigo 37 da CF/88 disciplina a observância dos princípios por toda a Administração Pública, em todos os níveis.

Nota-se que a Administração Pública possui limite e que não está livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do governante, mas que deverá obedecer a lei em toda a sua atuação. No âmbito exclusivo da Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que não seja proibido em lei, o gestor público só poderá agir segundo as determinações legais.

O Princípio da Publicidade estabelece que a Administração deve dar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos particulares, sejam de interesse pessoal ou coletivo, que constem de bancos de dados públicos, pois, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

Mello (1996, p.90) ensina que o Princípio da Publicidade “sempre foi tido como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir

com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo." Percebe-se, então, que a Administração Pública é obrigada a dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência, confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa.

O aludido princípio permite algumas exceções em que não poderá ser dada a devida publicidade dos atos, tais como: relacionados com a segurança da sociedade ou do Estado; quando o conteúdo da informação for resguardado pelo direito à intimidade, vida privada e honra. Destaca-se o fato de que, caso seja violado o direito de sigilo em algumas das situações, é assegurado ao cidadão o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação. (art. 37, § 3.º, inc. II, da CF/88).

No Princípio da Impessoalidade, que está no patamar constitucional no artigo 5º, *caput*, parte inicial, consta que “todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de qualquer natureza”. Conclui-se com a afirmação que a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a não ser que esteja presente o interesse público. Com efeito, a Administração deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas. Conforme o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo um desdobramento do Princípio da Igualdade.

O Princípio da Moralidade está cristalizado no Direito pátrio, com menções expressas nos artigos 5º, LXXIII, e 37º, *caput*, respectivamente, da CF/88 que assim dispõe:

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio [...]

Art. 37º A Administração pública direta e indireta de qualquer do Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...]

Fica evidente, portanto, a relevância desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro, pois qualquer ação administrativa que não respeite a moralidade administrativa é passível de anulação, ou seja, trata-se de um requisito de validade dos atos da Administração Pública. Meirelles (1975) ensina que moralidade administrativa é o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Sendo assim, a imoralidade

administrativa surge como uma forma de ilegalidade, cabendo ao Judiciário controlar a moralidade dos atos da Administração, respeitada, por óbvio, a inércia da jurisdição.

Sendo assim, para a observância deste princípio, deve o administrador, além de seguir tudo o que a lei determinar, manter uma conduta na moral, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público, separando o legal do ilegal, o justo do injusto e o honesto do desonesto.

O Princípio da Eficiência visa a aperfeiçoar os serviços e as atividades prestados, buscando otimizar os resultados e atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação. Moraes (1998) faz a devida relação entre os princípios e os fins a serem alcançados na Administração Pública.

O Princípio da Eficiência, impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. (MORAES, 1998, p.30)

Com a observância ao Princípio da Eficiência na Administração Pública, o cidadão passa a ser agente, com o papel de fiscal dos serviços e atividades da Administração Pública, isto é, passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e dos serviços ofertados, diretamente pelo Estado ou por entes contratados.

Embora introduzido no texto da Carta Magna somente pela Emenda Constitucional nº. 19/98, o Princípio da Eficiência já constava na legislação infraconstitucional, a exemplo das previsões constantes do Decreto-lei nº 200/67 (arts. 13 e 25, inc. V), da Lei de Concessões e Permissões (Lei nº 8987/95, arts. 6.º, § 1.º, e 7.º, inc. I) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90, arts. 4.º, inc. VII, 6.º, inc. X, e 22, caput). O Princípio da Eficiência é de suma importância nas mais diversas áreas em que a Administração Pública atua, desde a contratação e exoneração de agentes públicos até a prestação de seus serviços. Em relação aos seus agentes, prevê a CF/88 a exigência de concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo. Para a aquisição de estabilidade no serviço público, deve o agente se submeter ao estágio probatório de três anos e, ao final, ser aprovado em avaliação de desempenho (esta última exigência ainda não levada a efeito, sendo, portanto, programática).

2.2 Administração Pública

A Administração Pública é definida, objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES 1998).

Na óptica de Peter e Machado (2003, p.15), a Administração Pública compreende

(...) os serviços integrados à Presidência e Vice-Presidência da República, Secretarias do Governo Federal e Ministérios, Advocacia Geral da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas, Tribunais Superiores e Ministério Público Federal, obedecendo, no âmbito estadual e municipal, a estrutura semelhante, ou seja, serviços pertinentes aos governos estadual e municipal e respectivas secretarias, tribunais de justiça e ministérios públicos, assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Ressalte-se que no âmbito municipal, não há Poder Judiciário.

Harmonizando-se esses conceitos dos diferentes autores, conclui-se que Administração Pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. A Administração Pública é direta, quando composta pelas suas entidades estatais (União, estados, municípios e DF), que não possuem personalidade jurídica própria. As entidades com personalidade jurídica própria, criadas para realizar atividades de governo de forma descentralizada, compõem a Administração Indireta.

Com o objetivo de aprofundar o estudo da estrutura da Administração Pública, Castro (2008) defende a ideia de que a Administração Indireta é composta por:

- a) autarquias - serviço autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica de Direito público, patrimônio e receitas próprios, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- b) fundação pública - entidade dotada de personalidade jurídica de Direito público ou privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de lei autorizativa e registro em órgão competente, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e funcionamento custeado com recursos da União e de outras fontes;
- c) empresa pública - entidade dotada de personalidade jurídica de Direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criada para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa;

d) sociedades de economia mista - entidade dotada de personalidade jurídica de Direito privado, instituída mediante autorização legislativa e registro em órgão próprio para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da Administração indireta; e

e) as agências executivas e reguladoras, que fazem parte da Administração Pública indireta, são pessoas jurídicas de Direito público interno e consideradas como autarquias especiais. Sua principal função é o controle de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão. Destaca-se o fato de que para detalhamentos, a lei nº 9.649/1998, artigos. 51 e 52 e parágrafos, trata sobre quais entidades o Poder Executivo poderá qualificar como agência executiva.

Entende-se que as agências reguladoras tem a responsabilidade de regular a prestação de serviços públicos e organizar e fiscalizar esses serviços a serem prestados por concessionárias ou permissionárias, com o objetivo de garantir o direito do usuário ao serviço público de qualidade. Não há muitas diferenças em relação à tradicional autarquia, a não ser pela maior autonomia financeira e administrativa, além de seus diretores serem eleitos para mandato por tempo determinado.

Com relação às agências executivas, assinala-se que possuem personalidade jurídica de Direito público ou privado, ou até mesmo são órgãos públicos, integrantes da Administração Pública direta ou indireta, que podem celebrar contrato de gestão com objetivo de reduzir custos, otimizar e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos. Seu objetivo principal é a execução de atividades administrativas, pois possuem autonomia financeira e administrativa.

2.3 Conceitos de Controle

Controle ou *controllo* é uma das funções que compõe o processo administrativo. A função de controlar consiste em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades planejadas.

Oliveira (2005, p.427) explica que “controlar é comparar o resultado das ações com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las se necessário.”

Já Welsch (1996, p.41) define como “Ação necessária para verificar se os objetivos , plano, políticas e padrões estão sendo obedecidos”.

Confrontando as opiniões aqui reproduzidas, entende-se que o controle é o confronto entre ações e resultados do planejado com o realizado, ou seja, o acompanhamento e a comparação no decorrer das atividades, corrigindo ou ajustando à medida que necessite, garantindo assim chegar o mais próximo do resultado almejado.

O controle é fundamental nas organizações, por ser um elemento que interage diretamente com o resultado das organizações.

O controle constitui um dos cinco princípios primordiais da administração, de tal forma que a sua inexistência ou deficiência tem influências e refletem negativamente nas demais funções (planejamento, organização, direção e coordenação), resultando na ineficácia e ineficiência da organização. (CASTRO, 2007, p. 90).

Compreende-se que controle é a função responsável por verificar se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente está de acordo com o que a entidade, órgão ou organização planejou.

Após um estudo histórico, notou-se que os primeiros indícios de controle na Administração Pública foram abordados em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no artigo 15, que trata que “a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Com a abertura dos portos, foi necessário maior controle na cobrança de impostos. D. João VI, Rei de Portugal, através do Alvará de 28 de junho/1808, criou o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, por meio do qual ordenava.

(...) que a escrituração seja a mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas nações mais civilizadas, assim pela sua brevidade para o manejo de grandes somas, como por ser a mais clara e a que menos lugar dá a erros e a subterfúgios onde se escondem a malícia e a fraude dos prevaricadores. (BRASIL, 2009)

Nota-se a preocupação do Rei de Portugal em controlar o montante de impostos arrecadados, utilizando-se da técnica contábil e do mecanismo de registro em partidas dobradas. Com a utilização deste expediente, o rei maximizou o sistema de controle, identificando, pelo confronto das informações, as contas arrecadadas e não arrecadadas, informação necessária na época.

Com suporte nesse marco, o Poder Público aprimorou os sistemas de controle das contas públicas cada vez mais, pois as necessidades foram aumentando com a evolução e as

revoluções da sociedade. Novos modelos de políticas públicas foram adotados e o Brasil passou a ter um regime democrático de eleições, para a escolha de seus governantes. Com isso as técnicas de controle cada vez se aprimoram no Poder Público, sendo neste momento voltadas para o controle dos atos dos gestores.

Observa-se, com o advento da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o aprimoramento legal com relação aos mecanismos e controle, conforme dita o artigo 75.

O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O artigo nº 75, é mais uma forma de controlar os gestores públicos quanto à execução da despesa, ou seja, realização dos gastos públicos, pois os gestores são observados, fiscalizados e avaliados sob os aspectos da legalidade, fidelidade e o cumprimento dos programas de trabalho, ponderados por meio dos demonstrativos orçamentário, financeiro e patrimonial.

A promulgação da Constituição Federal em 1967 instituiu na Administração Pública o duplo controle (interno e externo). A modernização do sistema de controle veio juntamente com o marco da administração gerencial, com a Reforma Administrativa, especificadamente pelo Decreto-Lei 200/67, que introduziu o controle de forma ágil, preocupando-se não só com o aspecto formal mas também com o acompanhamento da gestão da administração.

A efetividade do Controle na Administração Pública é demonstrada pelo Decreto-Lei nº 200/67, no Art. 6º, onde estabelece que a Administração Pública obedecerá os princípios constitucionais, conforme os controles previstos no Inciso V da referida lei, que determina:

- Controle de execução e normas específicas: feito pela chefia competente;
- Controle do atendimento das normas gerais reguladoras do exercício das atividades auxiliares: organizadas sob a forma de sistemas (pessoal, auditoria) realizada pelos órgãos próprios de cada sistema;
- Controle de aplicação dos dinheiros públicos: é o próprio sistema de contabilidade e auditoria realizado, em cada Ministério, pela respectiva Secretaria de Controle Interno.

Com a vigência deste decreto, nota-se que a Administração Pública evolui, no que diz respeito a controle, pois as ações terão que ser planejadas e acompanhadas por uma coordenação, que poderá delegar competências para avaliação dos fatos realizados, mediante um controle, um parâmetro.

2.4 Tipos de Controle

Na Administração Pública brasileira existem três segmentos de controle: externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas; o interno, exercido pelos sistemas de controle interno de cada entidade; e o controle social, exercido pela sociedade - todos previstos na Constituição Federal de 1988, na seção IX do capítulo I do Título IV.

A fundamentação legal dos controles pode ser reconhecida por meio da Constituição Federal, em seus arts. 70 a 74, que esclarecem os princípios do controle interno, assim como, suas finalidades. A Lei nº 4.320/64 nos arts. 76 a 82, versa sobre a execução do Poder Executivo a cerca do controle interno, a tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos, como também é citado o controle externo, com seus fins. A Lei nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 48 e 49, ressalta os instrumentos da transparência da gestão fiscal, e, por fim, a Lei Complementar nº 131/2009 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Assim, percorrem-se todos os instrumentos legais que condicionam os controles nas entidades públicas.

A seguir são abordados as formas de controle na Administração Pública, com o objetivo de explanar claramente os conceitos, funções e importância de cada uma na organização político-administrativa do Estado - os controle interno, externo e social.

2.4.1 Controle Interno

O controle interno parte do plano de organização da Administração e tem os mesmos objetivos traçados na missão e valores das entidades. Ocupa-se, essencialmente, com o processamento de informações que retroalimentem a função de gerência, concorrendo para a correta tomada de decisões; coexiste com as demais funções da Administração e, com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indispensável para o funcionamento do sistema que formam, de tal maneira que a falha em uma delas pode embaraçar o funcionamento de todo o conjunto. O controle interno tem expressão funcional e sua ação não admite concentração puramente orgânica.

O Instituto de Auditores Internos do Brasil - AUDIBRA (1992, p.48), registra:

[...] controles internos devem ser entendidos como qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização.

A Instrução Normativa n.º 16, de 20.12.91, do Departamento de Tesouro Nacional, conceitua controle interno como

O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Neste sentido, tanto o Departamento de Tesouro Nacional quanto o Audibra possuem filosofias semelhantes no tocante à conceituação de controle interno, quando ressaltam que é um sistema organizado que busca alcançar ou realizar os objetivos da entidade traçados.

O controle interno atua em toda a organização para identificar possíveis falhas, desvios e deficiências, objetivando retroalimentar o comando com informações que lhe permitam tomar decisões corretas ou que indiquem a necessidade de intervir para alterar o curso da ação e modificar as políticas administrativas, ou recomendem a sua manutenção que servirá de suporte para o gestor ou administrador, conforme descrição seguinte:

A organização do sistema de controle interno e o seu funcionamento eficiente é de responsabilidade do administrador ou gestor, incumbido, primeiramente, gerir o patrimônio e os recursos a ele confiados com proficiência, sem desperdícios e desvios; em segundo lugar, cumprir-lhe prover as condições para demonstrar a prática da boa administração e permitir a verificação, por parte dos órgãos de controle externo, de que agiu com correção e competência. Uma vez organizado o controle interno, há que mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois se sabe que as falhas de seu funcionamento trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente. (FACCIONI, 2001, p.68)

Compreende-se que os gestores ou servidores titulares de cada poder da Administração direta ou indireta, no exercício da administração geral, incumbem-se de zelar pelo bom funcionamento do controle interno, que, bem compreendido, poderá se tornar no mais importante aliado de sua administração. Então, o Sistema de Controle Interno se constitui essencial no plano de organização de qualquer entidade, fundamentalmente comprometido com a realização dos objetivos da própria Administração, os quais constituem a razão de sua existência.

Segundo o disposto no artigo 74 da CF/88, o controle interno deve ter atuação sistêmica e integrada nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para o fim de

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Observa-se que o controle interno tem papel relevante na Administração Pública como ferramenta de avaliação, comprovação e consulta dos gestores públicos, podendo, ainda, auxiliar ou apoiar o controle externo na intendência das contas públicas.

Com o advento da última Constituição Federal do Brasil, o Sistema de Controle Interno tornou-se fundamental para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, além de observarem os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, o que será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder.

Observa-se que o gestor a todo momento está se relacionando e correlacionado com os mecanismos de controle, sejam externos ou internos, no exercício de sua atividade, o que facilita o acompanhamento e fiscalização dos resultados contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

A Instrução Normativa nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI, destaca que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo visa a

- Avaliar a ação governamental, gestão dos administradores públicos federais e a aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- Analisar e confirmar, respectivamente, o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a legalidade da aplicação dos recursos públicos.
- Avaliar o gestor através do grau de eficiência e economicidade de sua administração na execução de programas de governo planejado.

Ratifica-se o fato de que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como objetivo fundamental levar informações ao conhecimento do gestor, por meio de relatórios e de forma simplificada, da ação governamental programada dos exercícios a partir da execução dos orçamentos e da avaliação da gestão administrativa, nos seus aspectos contábil,

financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Quando possível, o documento privilegia informações mais abrangentes, cobrindo o período do plano plurianual. Assim, ao mesmo tempo em que se demonstram as ações do governo em termos físico-financeiros, pode se constituir um importante instrumento avaliativo da gestão, a fim de demonstrar a eficiência e eficácia, a capacidade de gerência dos bens e recursos públicos, tornando o controle interno um setor ponderador das ações de atendimento dos interesses coletivos. Esses interesses estão voltados para a recuperação da qualidade de vida da população, combate à pobreza e melhor destinação dos recursos.

Com relação aos Princípios de Controle Interno na Administração Pública, Peter e Machado (2003) lecionam que é um conjunto de diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, abordando tais princípios como:

- a) relação custo-benefício - é reconhecido o fato de que o custo de um controle não deve exceder aos benefícios que possa proporcionar;
- b) qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - pessoal selecionado e treinado tem melhor rendimento ao menor custo; a prática de rodízio reduz a possibilidade de fraudes;
- c) delegação de poderes e determinação de responsabilidades – descentralização administrativa confere maior rapidez nas decisões, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade nas decisões;
- d) segregação de funções - a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre funções de autorização ou aprovação de operações e a execução, controle e contabilização destas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desobediência a este princípio;
- e) instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado, é indispensável que ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados mediante instrumentos eficazes, ou seja, claros e objetivos, e emitidos por autoridade competente;
- f) controle sobre transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando sua efetivação

mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade do órgão/entidade e autorizados por quem de direito; e

g) aderência as diretrizes e normas legais - é necessária a existência, no órgão/entidade, de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos.

Conclui-se que a observância dos Princípios de Controle Interno na Administração Pública é fator determinante na gestão, pois proporcionam a otimização dos procedimentos, minimização de fraudes/erros e salvaguarda dos ativos.

2.4.2 Controle Externo

O controle externo é por excelência um controle do segmento político que mira na legalidade contábil e financeira, visando a verificar dentre de outras coisas, a probidade de atos da gestão, a execução do orçamento e a regular aplicação dos recursos públicos. A Constituição Federal, no Art. 71, prevê que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujas competências estão elencadas nos incisos I a XI.

Outro fundamento legal de controle externo é a Lei nº 4.320/ 64, pois, objetivamente no seu art. 81, expressa que o controle externo deverá ser exercido pelo Poder Legislativo e terá o objetivo de verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos recursos públicos, bem assim, conseqüentemente, o fiel cumprimento da lei orçamentária.

Consoante Peter e Machado (2003, p.27), o controle externo deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito de um ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações. Observa-se que o controle externo deve ser completamente independente, imparcial e justo na sua fiscalização, características que elevam sua notoriedade.

Deve-se a Rui Barbosa a origem do Tribunal de Contas da União (TCU), porquanto ele, a qualidade de ministro da Fazenda da época, motivou o decreto nº 996/A, o qual delineou os marcos e papéis da nova instituição, ao consignar o Tribunal de Contas. Somente a Constituição de 1891, porém o consagrou no art. 89, embora somente em 1893, tenha sido efetivamente constituído e instalado, com o então ministro da Fazenda, Inocêncio Sezerdello

Correia (CASTRO, 2008). Finalmente, a Constituição de 1988 aprimorou os aspectos do Tribunal de Contas da União, definindo sua jurisdição e competência, substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas. 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, tem o dever de prestar contas ao TCU. Então, os tribunais de contas tomarão contas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do Tribunal constam dos artigos 71 a 74 e 161. Verifica-se que o TCU desenvolve funções agrupadas nas formas “fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.” (BRASIL, 2009).

Além das atribuições previstas na Constituição, várias outras são conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Destacam-se delas, as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A CF/88, no artigo 73, estabelece que o TCU é um órgão colegiado, composto de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo Presidente da República e dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal.

2.4.3 Controle Social

O controle social é outra forma de controle externo, composto pela sociedade ou simplesmente de um cidadão que interaja com a Administração Pública com a finalidade de exercer sua cidadania, inspecionando ou vigiando os atos dos gestores públicos. Silva (2002, p.9) define controle social: “é a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer canal de participação democrática no controle das ações do Estado, bem como dos atos de gestores e administradores públicos.”

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já estabelecia no artigo 14 que todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança; ou seja, o cidadão tinha o direito de exercer controle pela verificação dos atos dos administradores públicos.

Destaca-se o fato de que em 1789, apareceram os primeiros indícios de controle dos cidadãos, (controle social) sobre as contas dos gestores e administradores de recursos públicos. Com o passar dos anos, foram implementadas mudanças na legislação, e essas alterações trouxeram mecanismos mais tempestivos e eficientes no acompanhamento dos gastos públicos, possibilitando ao cidadão a qualquer momento tomar ciência dos gastos da Administração Pública, e esta uma vez detentora da informação, terá que prestá-la em tempo real através de sítios eletrônicos.

O cidadão tem o direito de participar de audiências públicas, em que são abordadas várias matérias de seu interesse, como participação no desenvolvimento do orçamento público, verificação da prestação de contas dos recursos públicos gastos. Pondera-se que os portais de transparências do Governo Federal disponibilizam informações tempestivas ao cidadão, relacionadas à destinação dos recursos públicos despendidos. A Lei Complementar nº 131/2009 acrescenta dispositivos à LC nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, definida:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Para que exista um controle social, o Estado por um lado tem de criar estruturas em seu ordenamento jurídico que possibilitem e assegurem aos cidadãos o direito de exercer o papel fiscalizador. Uma das formas de o governo incrementar e incentivar o cidadão a controlar de maneira mais eficiente o gestor público foi criando o Portal da Transparência, legalizado pela Portaria Interministerial nº 140, de 16/03/2006. Trata-se de um canal em que

o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal.

O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Sem exigir senha de acesso, o objetivo é aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. Além disso, com o objetivo de fomentar o controle social nos municípios, a CGU também desenvolveu o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, a fim de capacitar agentes públicos municipais em assuntos pertinentes à transparência da gestão, à responsabilização e à necessidade do cumprimento dos dispositivos legais (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que, nos portais de transparência, encontram-se disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pela União aos estados, municípios e Distrito Federal, para a realização descentralizada das ações do governo, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo.

Então, verifica-se que, ao acessar informações sobre a gestão pública, o cidadão fica sabendo como os recursos estão sendo utilizados e passa a ser um fiscal da correta aplicação do montante, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é ensejado pelo pagamento de tributos.

Observa-se que o controle social está tendo uma contrapartida do Poder Executivo, por meio da Controladoria Geral da União, pois foram criados meios de acompanhamento tempestivos dos recursos públicos e da atuação dos gestores. Com efeito falta apenas o amadurecimento ou conscientização da população, no exercício efetivo da cidadania, atuando como elemento fiscalizador, responsável por acompanhar o modo como os recursos públicos estão sendo aplicados ou utilizados, exercendo, assim, efetivamente, o controle social. Espera-se que, em um futuro próximo, todos os cidadãos estejam conscientizados e exercendo seus direitos como fiscais das contas públicas, conseqüentemente, dos atos e fatos realizados pelos gestores.

2.5 Controladoria Governamental

A Controladoria Governamental tem o objetivo de zelar pelos controles internos das entidades às quais está vinculada, gerenciando informações exclusivamente do interesse

público. Além de ser importante instrumento de auxílio à gestão governamental, apoiando-a na tomada de decisões, na busca de controle fiscal, na avaliação da conduta administrativa, bem como na análise da eficiência, eficácia, economicidade e transparência dos atos emanados pelo gestor público.

Slomski (2005, p.273) conceitua devidamente esta figura com base na obtenção de resultados eficientes.

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

Visto que a Administração Pública está inserida em um ambiente específico, no qual opera e estabelece uma relação de troca com a sociedade, a controladoria, como fonte de informações adequadas ao processo decisório, é responsável pelo alcance da eficácia, da adequação das atividades públicas, da preservação do ambiente interno e externo da organização.

A propósito, em relação à controladoria na Administração Pública, Slomski (2005, p. 273) ainda acentua que

A Controladoria, na estrutura administrativa do Município, deveria ter o status de Secretaria Municipal, para em conjunto com o Prefeito definir as necessidades informativas para a tomada de decisões de todos os responsáveis das atividades-meio e das atividades-fins, em todos os níveis, seja do primeiro, seja do segundo, seja do terceiro escalão da entidade, produzindo dessa forma uma interface nas atividades e, assim, um melhor gerenciamento das informações e, por consequência, uma diminuição da assimetria informacional entre as esferas de governo.

Nota-se que a Controladoria utiliza enfaticamente alguns princípios de controle interno: segregação de funções, delegação de poder para o alcance e otimização dos resultados almejados. Sabe-se também que seu objetivo no exercício da função de controle é comparar o planejado com o realizado, nos aspectos econômico-financeiros, de forma a conduzir à eficácia organizacional.

Machado (2008) apresenta as idéias sobre os principais instrumentos de Controladoria utilizados na Administração Pública, abrangendo atividades que dizem respeito a:

- a) planejamento e orçamento – trata da previsão das ações governamentais, por meio da elaboração de orçamentos públicos, dos quais serão acompanhadas a realização da receita e execução da despesa.
- b) contabilidade Pública – que oferece ferramentas para registro e controle de todos os atos e fatos decorrentes das ações governamentais;
- c) sistemas de informações – com exame dos dispositivos disponíveis aos órgãos públicos de Administração direta e indireta;
- d) auditoria – busca a comprovação da legalidade e legitimidade das ações governamentais, com análise da efetividade do gasto público realizado;
- e) ouvidoria – que é o canal de comunicação entre o cidadão assistido e o Governo.

Ante o conhecimento e a identificação dos instrumentos da controladoria, ilustra-se um modelo de controladoria governamental, como mostra a figura 1:

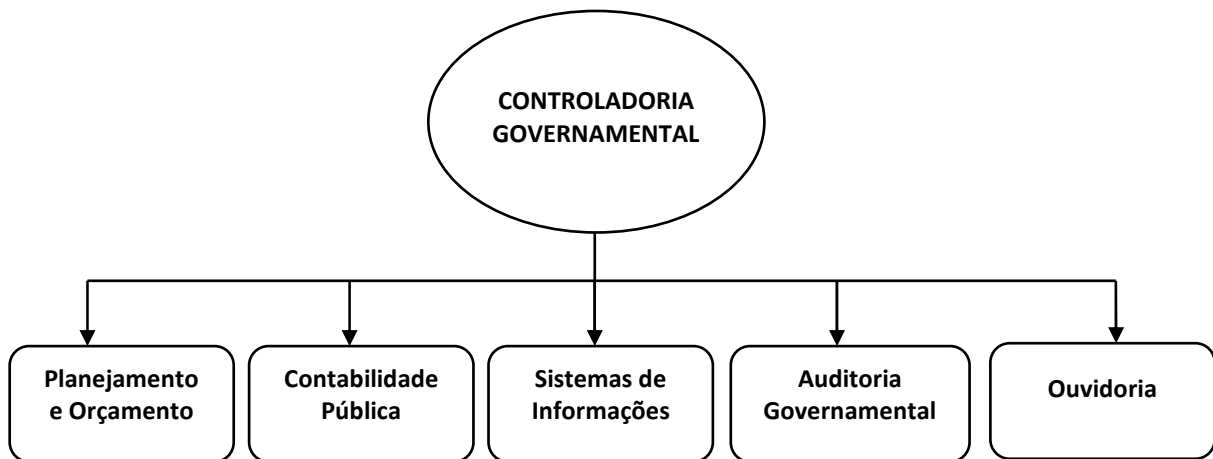


Figura 1 - Modelo de Controladoria Governamental
 Fonte: Adaptado de Machado (2008, p.11)

Observando a Figura 1, da esquerda para direita, nota-se que a Controladoria Governamental está apoiada em cinco instrumentos: planejamento e orçamento, contabilidade, sistemas de informações, auditoria e ouvidoria, tendo cada um funções e responsabilidades distintas.

A controladoria governamental utiliza-se dos seus instrumentos para aperfeiçoar os controles da organização. Sabendo que o planejamento, a contabilidade e os sistemas como elementos funcionam como monitoradores das ações e fatos planejados, executados e alimentados nos sistemas de informações. Devido ela não executar diretamente essas atividades. Já na auditoria e ouvidoria, a participação da controladoria é efetiva e atuante, pois

é a mesma que desenvolve essas atividades. Admite-se que a Controladoria se utiliza da harmonização e interação dos instrumentos para o cumprimento de sua missão, valores e objetivos. Para um melhor entendimento, será estudado separadamente cada um.

2.5.1 Planejamento e Orçamento

O planejamento e orçamento públicos estão disciplinados inicialmente pelos princípios legais que estruturaram a reforma administrativa levada a efeito pelo Decreto-Lei 200/1967. Logo em seguida, pela Lei nº. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; posteriormente, pela LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Silva (2003, p. 33), ensina que “O Planejamento deve ser anterior à realização das ações de governo, sendo entendido como um processo racional para definir os objetivos e determinar os meios para alcançá-los.” Considera-se, então, que o planejamento é essencial, pois é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da gestão pública.

Já Carvalho (2007) trata da concepção que associa o planejamento ao orçamento público, passando este a ser elaborado não mais por apenas uma lei, conforme previa a Lei nº. 4.320/64, mas mediante um conjunto de três leis distintas, porém harmônicas entre si, cuja iniciativa, nos termos do Art. 165 da CF/88, compete ao Poder Executivo, quais sejam: Planejamento Plurianual (PPA); Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual – (PPA) estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como aquelas relativas a programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro). A vigência da lei que instituir o PPA será quatro anos, ou seja, do segundo ano do mandato do atual Chefe do Poder Executivo até o término do primeiro exercício. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO) contempla as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, tendo esta a função de orientar a elaboração e execução dos orçamentos anuais, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária. Já a Lei Orçamentária Anual – (LOA), instrumento autorizador da arrecadação das receitas e execução das despesas necessárias ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, incluindo os investimentos no sistema econômico (CARVALHO, 2007).

Assim, constata-se que os instrumentos de planejamento estão relacionados uns com os outros, possuindo objetivos comuns, relacionados à previsão de receitas e fixação de despesas, com a observância dos devidos limites: gastos com pessoal, endividamento etc. Ressalta-se que cada um desses instrumentos obedece a sua sistemática, período de duração e finalidades. Deve-se enfatizar, no entanto, a idéia de que a controladoria não executa o planejamento e o orçamento da Administração Pública. Ela encontra-se responsável pela realização do acompanhamento desses instrumentos, a fim de certificar que estão sendo executados em conformidade com a legislação pertinente e as necessidades reais da sociedade.

Com a Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que reúne, em dispositivo único, normas de planejamento, orçamento, receita, despesa, dívida pública e endividamento, é possível assinalar que a lei impõe maior complexidade nos esforços dos gestores na otimização dos seus planejamentos, pois busca o equilíbrio das contas públicas, a prevenção de riscos, a correção de desvios verificados em sua execução, o cumprimento de metas propostas e, principalmente, a transparência de todos os atos da Administração Pública com vistas a equilibrar e controlar efetivamente as contas públicas.

2.5.2 Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública se refere ao controle e registro contábil dos atos e fatos públicos que se destinam à elaboração de relatórios e demonstrativos para o gestor público e a sociedade. Por meio dessas informações, a Controladoria atua no acompanhamento dos gastos públicos, verificando se estão em conformidade com as normas técnicas e legais.

Carvalho (2007, p. 152) ensina que Contabilidade Pública

(...) é o ramo da ciência contábil que tem como objetivo aplicar os conceitos, princípios e normas contábeis nos atos e fatos de gestão orçamentária, financeiras, patrimonial e de compensação, nos órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta e ainda fornecer informações tempestivas, compreensíveis e fidedignas à sociedade e aos gestores públicos.

Nota-se que a Contabilidade Pública está interessada também em todos os atos praticados pelo administrador, sejam de natureza orçamentária (previsão da receita, fixação da despesa, empenho, descentralização de créditos etc.) e administrativa (contratos, convênios, acordos, ajustes, avais, fianças, valores sob responsabilidade, comodatos de bens etc.) e

também patrimoniais (qualquer fato que interfira na quantificação dos bens públicos, representativos de valores potenciais que poderão afetar o patrimônio no futuro).

A Contabilidade Pública está disciplinada na Lei nº. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Logo em seguida, a LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, veio nortear os gestores públicos, com normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; ou seja, é o código de conduta para os administradores públicos que passaram a estabelecer normas e limites para administrar finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

A Lei de Responsabilidade dispõe de meios, dentre os quais se destaca a ação planejada e transparente na busca do equilíbrio das contas públicas, cujas metas de resultado entre receitas e despesas devem ser cumpridas, assim como os limites e condições para a renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos atrelando, maior responsabilidade aos seus gestores.

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros". (Art. 85 da Lei 4.320/64).

Assim, está comprovado o fato de que a Contabilidade Pública é um ramo da Ciência Contábil, cujo objetivo é captar, registrar e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades que compõem a Administração direta e indireta dos entes públicos (União, estados, municípios e Distrito Federal). Neste passo, os profissionais contábeis atuantes são responsáveis pela elaboração dos demonstrativos contábeis como os balanços: orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstrações das variações patrimoniais.

A Lei nº. 4.320/67, nos arts. 102 à 105, trata exatamente acerca do que consta nos demonstrativos contábeis da Administração Pública.

- a) Balanço orçamentário – tem por finalidade demonstrar o confronto das despesas previstas com os dispêndios realizados. Complementa-se com a LRF,

pois demonstra a execução das receitas e despesas, por categoria, especificando previsão inicial, previsão atualizada para o exercício e receita realizada no bimestre;

- b) Balanço financeiro – fluxo de caixa que dá tratamento de regime de caixa para a receita e regime de competência para despesa, congregando ainda as receitas e despesas extraorçamentárias e apurando o saldo financeiro que passa para o outro exercício;
- c) Demonstração das variações patrimoniais - evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício; e
- d) Balanço patrimonial – constata-se que as variações patrimoniais ativas e passivas são independentes ou resultantes da execução orçamentária.

2.5.3 Sistemas de Informações

O sistema de informação é outro instrumento utilizado pela Controladoria. Nele são inseridos dados que serão processados e resultarão em informações. Arrumando-se na estrutura conceitual básica da Contabilidade, Iudícibus (2004, p. 53) destaca a idéia que

A finalidade da contabilidade pode ser estabelecida como sendo o de fornecer informações estruturadas de natureza econômica, financeira e, subsidiariamente física, de produtividade social, aos usuários internos e externos à entidade objeto da contabilidade. (sublinhou-se).

A Administração Pública utiliza um sistema de informações informatizado, denominado Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que registra, controla e contabiliza toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, em tempo real. Por meio de terminais, os usuários das diversas unidades gestoras – UG integrantes do sistema registram seus documentos e efetuam consultas *on-line*. (BRASIL, 2009a)

Carvalho (2007) explica que o SIAFI é um sistema de informações centralizado em Brasília, ligado por teleprocessamento aos órgãos do Governo Federal, Essa ligação é feita pela rede de telecomunicações do SERPRO e também pela conexão a outras inúmeras redes externas. Sendo estruturado em sistema, cada um deles está organizado por 21 subsistemas e estes, são reunidos em módulos.

Acentua-se o fato de que o SIAFI, por ser um sistema centralizado, facilita e permite a padronização de métodos e rotinas de trabalho, sendo obedecidos pelas demais unidades da gestão. Além do mais, está disponível a todo o momento, *on-line*, o que dá praticidade aos gestores na geração de informações tempestivas.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN estabelece que o SIAFI está dividido em três níveis de utilização, que delimitam sua abrangência, os quais estão definidos na sequência (BRASIL, 2001b):

- Nível Central - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – para execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil;
- Nível Setorial – Coordenação de Planos e Orçamentos dos Ministérios Cíveis e de Órgãos Equivalentes, da Presidência da República, dos Tribunais do Poder Judiciário e das Casas do Poder Legislativo. Ex: Órgãos de Controle Interno do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, da Presidência da República, dos tribunais do Poder Judiciário e das Casas do Poder Legislativo.
- Nível Seccional – Unidades Setoriais de Contabilidade nos Ministérios Cíveis e Delegacias Federais de Controle do Ministério da Fazenda nos Estados.

2.5.4 Auditoria Governamental

A Auditoria Governamental é um conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados obtidos por meio das ações dos gestores públicos mediante a confrontação entre a situação encontrada e um critério técnico, operacional e legal previamente determinado. Peter e Machado (2003, p. 37) ensinam que Auditoria Governamental “é uma atividade de avaliação voltada para o exame, visando à comprovação da legalidade e legitimidade, adequação dos sistemas de controles internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.”

Entende-se que a Auditoria Governamental tem por objetivo garantir os resultados operacionais na gerência, ou seja, administração responsável da coisa pública; além de comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e fatos administrativos para posteriormente fazer análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos

processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir a administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

A atividade da Auditoria Governamental está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade reunir valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios (CRUZ, 2007)

Na busca de um estudo mais aprofundado, Carvalho (2007) define os tipos auditoria governamental como:

a) Auditoria de gestão – tem relação com a gerência do administrador público. Objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da Administração Pública ou a ela confiados.

Observa-se que nessa auditoria são examinadas as peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; examinam-se as documentações comprobatórias dos atos e fatos administrativos; verifica-se a existência física de bens e outros valores; averigua-se a eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil e, finalmente, observa-se o fiel cumprimento da legislação pertinente.

b) Auditoria de programas – objetiva acompanhar, examinar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades governamentais específicos, bem como a aplicação de recursos descentralizados.

Desta forma, assegura-se que nessa técnica se analisa a realização físico-financeira, em face dos objetivos e metas estabelecidos, e examinam-se os demonstrativos e os relatórios de acompanhamento produzidos com vistas à avaliação dos resultados alcançados e a eficiência gerencial.

c) Auditoria Operacional – é a análise e avaliação do desempenho de uma organização – no todo ou em partes – objetivando formular recomendações e

comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economia, eficiência e eficácia.

Em resumo, destaca-se a auditoria operacional por ser a mais abrangente, sendo um processo de avaliação do desempenho real, em confronto com o esperado, o que conduz inevitavelmente à apresentação de recomendações destinadas a melhorar a execução e, conseqüentemente, a atingir os objetivos.

d) Auditoria Contábil – é a técnica utilizada no exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de um órgão/entidade. Objetiva obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.

Enfatizam-se algumas diferenças entre a Auditoria Contábil e a Auditoria Operacional. Observa-se que o escopo da Auditoria Operacional é ilimitado, enquanto o da Auditoria Contábil se finda às demonstrações contábeis e a outras informações financeiras. Enquanto o enfoque básico da auditoria operacional é o presente (pois o auditor operacional examina e avalia as operações correntes e as recentemente realizadas) o enfoque da Auditoria Contábil é o passado, porquanto o auditor financeiro normalmente examina e avalia as transações do exercício anterior.

e) Auditoria de sistemas – objetiva assegurar a adequação e a privacidade dos dados e informações oriundas dos sistemas eletrônicos de processamento de dados, observando as diretrizes estabelecidas e a legislação específica.

f) Auditoria especial – visa ao exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender a determinação de autoridades superiores (presidente da república, ministros de estado, governador estadual, secretários de estado, presidente do TC, presidente do TJ etc.).

Peter e Machado (2003, p.45) consideram os demais tipos de auditoria governamental da seguinte forma:

- a) Auditoria de Qualidade – tem a finalidade de permitir o estabelecimento de uma opinião mais concreta sobre o desempenho gerencial dos administradores públicos, identificando os pontos fortes e fracos da organização.
- b) Auditoria Integral - envolve o exame dos controles, processos e sistemas utilizados para gerenciar os recursos da organização.

Nota-se que a Controladoria se utiliza da técnica de auditoria para executar suas atividades de avaliação voltadas para o exame, visando à comprovação da legalidade e legitimidade, adequação dos sistemas de controles internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos; ou seja, fortalecendo os mecanismos de controle da Administração Pública, conseqüentemente, a gestão consegue diminuir o número de fraudes e ou desperdícios dos recursos públicos.

2.5.5 Ouvidoria

No Brasil, o termo ouvidor, à luz do pensamento de Oliveira (2001), emergiu do vocábulo *ombudsman*, criado em 1810, pelo Parlamento Sueco, cuja missão, era “Investigar queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte das repartições públicas.” (LEITE, 2005 *apud* BASTOS, 2006, p. 35)

A Ouvidoria no Brasil iniciou-se no período colonial, no reinado de D. João III, com a implantação das doze Capitanias Hereditárias, entre 1534 e 1546. Estando em Portugal, a Coroa se via impossibilitada de administrar física e economicamente o Brasil. Daí, idealizou dividir o Brasil em capitanias, fazendo doações destas a pessoas de sua escolha, concedendo-lhes amplos poderes, salvaguardado os da Coroa. Os donatários, nome dado aos que recebiam as capitanias, recebiam, junto com a carta de doação, os títulos de capitães e governadores e exerciam, mercê da Coroa, funções de governo e justiça, com poderes quase absolutos, respeitando tão somente, no geral, as Ordenações Manuelinas, algumas Ordens Régias e os poderes que o Rei reservara para si. Dentre as prerrogativas dos direitos estabelecidos, os donatários tinham o poder de nomear os ouvidores de suas capitanias, com o propósito de cuidar da aplicação do Direito e da Justiça, sendo uma espécie de juiz e encarregado de resolver os litígios no território da capitania. (ALENCAR, 2006).

No ano de 2002, o Decreto nº 4.490/02 criou a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental básica da Corregedoria Geral da União e, no ano seguinte, a Lei nº 10.683/03 transformou a Corregedoria Geral da União em Controladoria Geral da União, mantendo, entre as suas competências, as atividades da Ouvidoria Geral. Já em 2004, a Lei nº 10.689/04 ajustou a denominação de Ouvidoria- Geral da República para Ouvidoria Geral da União que, pelo Decreto nº 4.785/03 tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2009).

Em um órgão de controladoria, a execução da função de ouvidoria se baseia na necessidade que a Administração Pública tem em conhecer suas deficiências, por meio de críticas, reclamações e denúncias da sociedade, para que possa, então, tomar as devidas providências para solucionar os problemas.

A ouvidoria atua também recebendo sugestões e elogios, fazendo com que a Administração Pública tenha o merecido reconhecimento e possa atender cada vez mais as necessidades da coletividade.

A ouvidoria “é um canal de comunicação entre o usuário e a instituição, atuando como mediador no sentido de apresentar soluções efetivas que primarão sempre pelo respeito ao cidadão e a permanente qualidade dos serviços públicos.” (COSTA, 2007, p. 175). A Ouvidoria, é aquela instância, dentro da repartição pública, onde o cidadão tem a quem expor suas questões, sejam elas de natureza qualquer, fazendo-se ouvir e tendo respostas aos seus encaminhamentos. Logo, pode-se notar que a ouvidoria ocupa uma posição estratégica dentro da instituição, tanto pelo acesso direto a todos os setores da instituição, buscando resposta às questões demandadas, como também ao cidadão, no seu cotidiano de atendimento.

Ainda, na concepção de Costa (2007, p.175-176), a ouvidoria na Administração Pública possui as seguintes responsabilidades:

- atuar como agente defensor do usuário do serviço ou produto, em razão de denúncia, reclamação, solicitação, informações, críticas e sugestões;
- auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica à Administração Pública, sob a óptica do cidadão;
- garantir a qualidade e eficácia dos serviços prestados pela instituição; e
- fornecer um atendimento diferenciado, profissional, simples, rápido e acessível.

A controladoria utiliza o instrumento de ouvidoria para aprimorar o serviço público, tornando-o ágil e eficiente, dentro dos princípios legais e éticos, oferecendo uma resposta ao cidadão/usuário do sistema sobre o conteúdo de suas demandas. Essa ação de aprimoramento do serviço público, desenvolvida pela ouvidoria, também se evidencia ao manifestar-se de forma imparcial e justa quanto às questões reivindicadas, acompanhando as providências adotadas e informando o cidadão sobre os resultados de suas demandas, atendendo-o com cortesia e respeito.

O ouvidor é um profissional cada vez mais presente nos dias de hoje nas organizações públicas, atuando como o representante da sociedade junto à instituição. A função do ouvidor é defender os cidadãos cujos direitos foram prejudicados ou ameaçados por atos da Administração Pública. Qualquer cidadão, seja cliente interno ou externo, pode apresentar, sem ônus ou embaraço burocrático, reclamação direta ao Ouvidor, verbalmente ou por escrito.

No Brasil, a competência da ouvidoria baseia-se nos princípios constitucionais, estabelecidos no art.37 da CF/88 que descreve:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública [...] (grifo nosso)

O ouvidor não possui poder de decisão. O poder do ouvidor é de persuasão e de recomendação, no sentido de reformulação das decisões, sempre que houver prejuízo ou constrangimento para o cliente. Para exercer com eficiência a sua função, o ouvidor tem que ter apoio total do dirigente principal da organização, ter livre trânsito no âmbito institucional e prioridade de resposta.

Vale a pena ressaltar que o Decreto nº. 4.785, de 21 de julho de 2003, em seu art. 10, define as competências da Ouvidoria Geral da União, observando princípios da legalidade,

legitimidade, imparcialidade, moralidade, probidade e publicidade, fundamentais na Administração Pública.

Conclui-se esta seção constatando-se que a Controladoria Governamental ao percorrer todos os instrumentos de sustentação - planejamento e orçamento, contabilidade, sistemas de informações, auditoria e finalmente ouvidoria - terá condições e subsídios de informações desde o planejamento dos fatos, acompanhando-o no cumprimento da legalidade, fazendo parte de um canal aberto de interação, ouvidoria (elogios e reclamações da sociedade). Por fim, destaca-se a relevância da Controladoria Governamental no apoio da gestão pública.

3 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ – CGE/PI

Esta seção apresenta as características do Estado do Piauí, a estrutura organizacional do Poder Executivo, e a Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI, envolvendo histórico, estrutura organizacional e suas competências.

3.1 Características do Estado do Piauí

O Piauí é uma das 27 unidades federativas do Brasil e está localizado ao noroeste da região Nordeste, possuindo latitudes e longitudes de fronteiras: ao norte, latitude 2° 44'49" e longitude 41°48'18"; ao sul, latitude 10°55'41" e longitude de 44°55'48"; ao oeste, latitude 08°55'39" e longitude de 45°59'42"; e ao leste, latitude 06°48'01" e longitude 40°22'12". Seus limites são oceano Atlântico ao norte; Ceará e Pernambuco ao leste; Bahia ao sul e sudeste, Tocantins ao sudoeste, Maranhão ao oeste. O Piauí ocupa uma área de 251.529,186 km². Destacando-se como o terceiro maior Estado nordestino em área, inferior apenas à Bahia e ao Maranhão, é o décimo Estado brasileiro. Sua capital é a cidade de Teresina e destacam-se como as cidades mais populosas: Teresina (capital), Parnaíba, Picos, Piripiri, Floriano e Campo Maior. Os principais rios do Estado são Parnaíba; Poti; Canindé; Piauí; e Gurguéia. (SEPLAN/PI, 2007)

A economia do Estado é baseada no setor de serviços (comércio), na indústria (química, têxtil, de bebidas), na agricultura (soja, algodão, arroz, cana-de-açúcar, mandioca) e na pecuária extensiva. O turismo apresenta-se mais forte na região norte do Estado, nos Municípios de Parnaíba e Luís Correia, no litoral, e também nos diversos parques nacionais, em sua maioria, no sul do Estado, como, por exemplo, São Raimundo Nonato. Ainda merecem destaque a produção de mel, o caju e o setor terciário, em Picos, bem como a produção de biodiesel com a mamona, em Floriano. No tocante à industrialização, ressalta-se a multinacional Bunge, instalada em Uruçuí, para exploração da soja, e da empresa de cimento Nassau, em Fronteiras, onde se obtém matéria-prima para sua produção.

O Piauí é o terceiro menor Estado da região Nordeste em população, ganhando apenas do Rio Grande do Norte e Sergipe, este último assumindo menor população da região Nordeste. O Estado do Piauí está dividido em quatro macrorregiões: Litoral, Meio-Norte, Semiárido e Cerrados, agrupando 11 territórios de desenvolvimento, que são compostos por aglomerados de municípios, conforme é demonstrado no Quadro 1:

Macrorregião	Território de Desenvolvimento	Agglomerados de Municípios	
Litoral	1. Planície Litorânea	AG 1 - Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Luís Correia, Parnaíba.	
		AG 2 - Bom Princípio do Piauí, Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Caxingó, Cocal, Cocal dos Alves e Murici dos Portelas.	
Meio-Norte	2. Cocais	AG 3 - Barras, Batalha, Campo Largo do Piauí, Esperantina, Joaquim Pires, Joca Marques, Luzilândia, Madeiro, Matias Olímpio, Morro do Chapéu, Nossa Senhora dos Remédios, Porto, São João do Arraial	
		AG 4 - Brasileira, Piripiri, Piracuruca, São João da Fronteira, São José do Divino, Domingos Mourão, Lagoa do São Francisco, Milton Brandão, Pedro II.	
	3. Carnaubais	AG 5 - Boa Hora, Cabeceiras do Piauí, Boqueirão do Piauí, Campo Maior, Capitão de Campos, Cocal de Telhas, Jatobá do Piauí, Nossa Senhora de Nazaré, Silgfredo Pacheco.	
		AG 6 - Assunção do Piauí, Buriti dos Montes, Castelo do Piauí, Juazeiro do Piauí, Novo Santo Antônio, São João da Serra, São Miguel do Tapuio.	
	4. Entre Rios	AG 7 - Alto Longá, Coivaras, Miguel Alves, Altos, José de Freitas, Lagoa Alegre, Teresina, União, Pau D'arco do Piauí.	
		AG 8 - Beneditinos, Curralinhos, Demerval Lobão, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil.	
		AG 9 - Agricolândia, Água Branca, Amarante, Angical do Piauí, Barro Duro, Hugo Napoleão, Jardim do Mulato, Lagoinha do Piauí, Olho d'água do Piauí, Palmerais, Passagem Franca do Piauí, Regeneração, Santo Antônio dos Milagres, São Gonçalo do Piauí, São Pedro do Piauí.	
		AG 10 - Aroazes, Prata do Piauí, Santa Cruz dos Milagres, São Félix do Piauí, São Miguel da Baixa Grande.	
	Semi-Árido	5. Vale do Sambito	AG 11 - Barra d'Alcantara, Elesbão Veloso, Francinópolis, Inhumas, Lagoa do Sítio, Novo Oriente, Pimenteiras, Valença do Piauí, Várzea Grande, Ipiranga do Piauí.
			AG 12 - Aroeiras do Italm, Bocaina, Germiniano, Picos, Santana do Piauí, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luis do Piauí, Sussuapara, Santo Antônio de Lisboa, Itainópolis, Vera Mendes.
		6. Vale do Rio Guaribas	AG 26 - Alagoinha do Piauí, Alegrete, Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, Pio IX, São Julião, Campo Grande do Piauí, Fronteiras, Vila Nova do Piauí.
			AG 13 - Belém do Piauí, Caldeirão Grande do Piauí, Francisco Macedo, Jaícos, Marcolândia, Massapé do Piauí, Padre Marcos, Simões.
AG 14 - Acauã, Betânia do Piauí, Betânia do Piauí, Caridade do Piauí, Curral Novo, Jacobina do Piauí, Patos do Piauí, Paulistana, Queimada Nova.			
7. Vale do Rio Canidé		AG 15 - Cajazeiras do Piauí, Colônia do Piauí, Dom Expedito Lopes, Oeiras, Paquetá, Santa Cruz do Piauí, São Francisco do Piauí, Santa Rosa do Piauí, São João da Varjota, Tanque do Piauí, Wall Ferraz.	
		AG 16 - Bela Vista do Piauí, Campinas do Piauí, Conceição do Canindé, Floresta do Piauí, Isaías Coelho, Santo Inácio do Piauí, São Francisco de Assis do Piauí, Simplício Mendes.	
8. Serra da Capivara		AG 17 - Campo Alegre do Fidalgo, Capitão Gervásio Oliveira, João Costa, Lagoa do Barro do Piauí, São João do Piauí, Coronel José Dias, Dirceu Arcoverde, Com Inocência, São Lourenço do Piauí, São Raimundo Nonato.	
		AG 18 - Anísio de Abreu, Bonfim do Piauí, Caracol, Fartura do Piauí, Guaribas, Jurema, São Braz do Piauí, Várzea Branca.	
Cerrados		9. Vale dos Rio Piauí e Itaueira	AG 19 - Arraial, Francisco Ayres, Floriano, Nazaré do Piauí.
	AG 20 - Nova Santa Rita, Paes Landim, Pedro Laurentino, Ribeira do Piauí, Socorro do Piauí, São José de Peixe, São Miguel do Fidalgo.		
	AG 21 - Flores do Piauí, Itaueira, Pavussu, Rio Grande do Piauí, Brejo do Piauí, Canto do Buriti, Pajeú do Piauí, Tamboril do Piauí,		
	10. Tabuleiros do Alto Parnaíba	AG 22 - Baixa Grande do Ribeiro, Ribeiro Gonçalves, Uruçuí, Antônio Almeida, Bertolínia, Landri Sales, Marcos Parente, Porto Alegre do Piauí, Sebastião Leal, Canavieira, Guadalupe, Jerumenha	
	11. Chapada das Mangabeiras	AG 23 - Colônia do Gurguéia, Eliseu Martins, Manoel Emídio, Alvorada do Gurguéia, Bom Jesus, Cristiano Castro, Currais, Palmeira do Piauí, Santa Cruz.	
		AG 24 - Redenção do Gurguéia, Avelino Lopes, Curimatá, Júlio Borges, Morro da Cabeça no Tempo, Parnaguá.	
		AG 25 - Santa Filomena, Barreiras do Piauí, Gilbués, Monte Alegre, São Gonçalo do Gurguéia, Corrente, Cristalândia, riacho frio, Sebastião Barros.	

Quadro 1 - Regionalização do Piauí

Fonte: SEPLAN/PI (2007, p.13-14)

Conforme o Quadro 1, o Governo do Estado, por intermédio da SEPLAN, com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado, dividiu o Piauí em 4 macrorregiões, 11 territórios de desenvolvimento e 26 aglomerados, sendo o território a célula básica para o planejamento governamental e o elemento que dá visibilidade à regionalização das ações do Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Assim, é organizado estrategicamente, segregado em regiões, territórios e aglomerações de municípios, respectivamente, pois desta forma proporciona ao gestor mobilidade para canalizar recursos e explorar a potencialidade de cada região de acordo com suas riquezas naturais. Como exemplo, pode-se mencionar a região do Litoral, onde o governo explora o potencial turístico; na região Meio-Norte, a exploração vegetal; na Semiárida, à produção de mel de abelha; dos Cerrados, incentiva a produção de grãos. Nota-se que a divisão territorial do Estado do Piauí é definida a partir de uma estratégia de desenvolvimento e planejamento de médio e longo prazos, com ênfase na atuação nos planos local e regional, privilegiando como instrumentos a consulta e a participação efetiva da sociedade.

Compreende-se por territorialidade o conjunto das relações simbólicas que se estabelecem entre as pessoas que ocupantes de determinada região e mantêm suas tradições, num campo de forças e de relações de poder econômico, político e cultural. A SEPLAN/PI no “anúário Piauí em números” ilustra a Divisão Territorial do Estado do Piauí, conforme figura 2.



Figura 2 – Divisão Territorial do Estado do Piauí
Fonte: SEPLAN/PI (2009)

3.2 Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado do Piauí

Está estabelecida na Lei Complementar nº 42, de 02 de agosto de 2004, a estrutura organizacional atual do Poder Executivo do Estado do Piauí, que define os órgãos da Administração direta e indireta, e em cujo art. 9º são estabelecidos os órgãos de assessoramento imediato ao governador do Estado e no art. 10º as secretarias de Estado.

Os órgãos da Administração direta são vinculados diretamente ao dirigente do Poder Executivo, o governador, e são divididos em órgãos de assessoramento e secretarias de Estado.

Os órgãos de assessoramento mediato ao governador do Estado têm a função de assessoramento direto ao chefe do Poder Executivo Estadual e possuem a seguinte composição, conforme LC nº 42/2004, art. 9: Secretaria de Governo; Procuradoria Geral do Estado – PGE; Controladoria Geral do Estado – CGE; Coordenadoria de Seg. Alimentar de Erradicação da Fome – FOME ZERO; Defensoria Pública; Coordenadoria de Comunicação Social – CCOM; Gabinete Militar; Coordenadoria de Relações Internacionais. (PIAUI, 2004)

As secretarias de Estado são de caráter articulador, tendo o propósito de dar ao gestor apoio administrativo e propiciar melhor gestão de meios e recursos. Vale ressaltar que todas as secretarias têm o mesmo nível hierárquico, não havendo relação de subordinação entre elas. As secretarias que formam o Poder Executivo do Estado do Piauí, segundo Lei Complementar nº 42, art. 10, são: Secretaria de Administração; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação e Cultura; Secretaria de Segurança Pública; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria de Planejamento; Secretaria de Desenvolvimento Rural; Secretaria da Justiça; Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo; Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico; Secretaria do Turismo; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Secretaria das Cidades; Secretaria dos Transportes; Secretaria de Defesa Civil; Secretaria Estadual para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência

Os órgãos da Administração indireta são autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista para a produção de bens e serviços inerentes às atividades de governo. Com base na Lei Complementar Estadual nº 42, art. 10, verificou-se a existência dos seguintes órgãos na Administração indireta no Governo do Estado do Piauí:

a) Autarquias: 1) Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí – ADH; 2) Agência de Tecnologia da Informação do Piauí – ATI; 3) Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí - DER/PI; 4) Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/PI; 5) Instituto de Assistência Técnica de Extensão Rural - EMATER/PI; 6) Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí – IAPEP; 7) Instituto de Metrologia do Estado do Piauí – IMEPI; 8) Instituto de Terras do Piauí – INTERPI; 9) Junta Comercial do Estado do Piauí – JUCEPI; 10) Piauí Turismo - PIEMTUR

b) Fundações Públicas: 1) Fundação Cultural do Piauí – FUNDAC; 2) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí – FAPEPI; 3) Fundação Estadual de Esportes - FUNDESPI; 4) Fundação Rádio e Televisão Educativa do Piauí; 5) Fundação Universidade Estadual do Piauí – UESPI; 6) Superintendência da Fundação Centro de Pesquisa Econômicas e Sociais - CEPRO/PI; 7) Fundação Cultural do Piauí – FUNDAC.

c) Empresas Públicas: 1) Empresa de Gestão de Recursos do Estado - EMGERPI

d) Sociedades de Economia Mista: 1) Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA; 2) Companhia de Gás do Piauí – GASPISA; 3) Companhia Metropolitana de Transporte Público – CMTP; 4) Diário Oficial do Estado do Piauí – DOE; 5) Instituto de Desenvolvimento do Piauí – IDEPI; 6) Loteria do Estado do Piauí – LOTEPI; 7) Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA;

Constata-se que a organização do Poder Executivo do Estado do Piauí na Administração direta é composta por nove órgãos de assessoramento imediato do governador, dezenove secretarias e complementando o Governo, a Administração indireta, com dez autarquias, sete fundações públicas, uma empresa pública, sendo esta responsável pela gestão dos recursos do Estado e sete sociedade de economia mista.

A Controladoria Geral do Estado é responsável por assistir direta e imediatamente o governador do Estado 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 prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito da Administração Pública Estadual, conforme Lei Complementar Estadual nº 28/2003.

A atual estrutura básica do Poder Executivo do Estado do Piauí pode ser visualizada por meio do organograma representado pela figura 3:

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA BÁSICA DO GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
(De acordo com as leis complementares nº 28/03, 42/04, 83/07 e 113/08)
Atualizado em janeiro de 2009

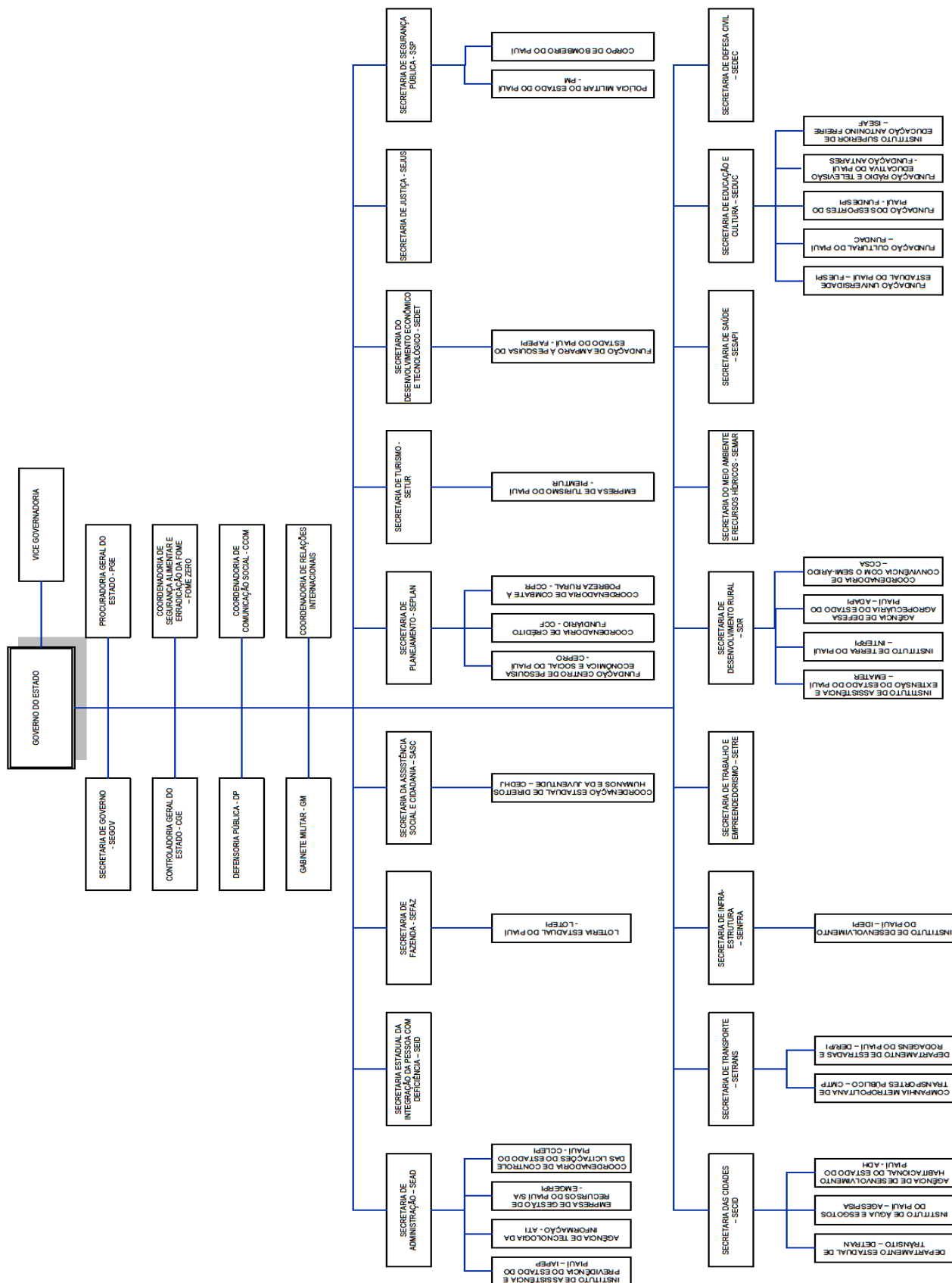


Figura 3 – Organograma da Estrutura Básica do Governo do Estado do Piauí
Fonte: SEPLAN (2009)

Constata-se que a Controladoria Geral do Estado do Piauí está agrupada no primeiro nível da organização da administração direta do Estado do Piauí, acompanhada da Secretaria de Governo; Procuradoria Geral do Estado – PGE; Coordenadoria de Segurança Alimentar de Erradicação da Fome – FOME ZERO; Defensoria Pública; Coordenadoria de Comunicação Social – CCOM; Gabinete Militar; e Coordenadoria de Relações Internacionais. A CGE/PI destaca-se por ser órgão de assessoramento imediato do governador, além de desempenhar, conforme sua competência técnica, atividades de órgão central de controle interno, oportunizando o acesso e a fiscalização nas outras entidades e órgãos do aparelho estatal.

3.3 Estrutura e Organização da Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI

Antes da criação da Controladoria Geral do Estado (CGE/PI), as atividades de controle interno e auditoria eram desempenhadas, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Piauí, pela Divisão de Auditoria, integrante da estrutura básica da Inspetoria Geral de Finanças, da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/PI). O cargo de auditor, do Grupo Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, foi criado pela Lei Estadual nº 3.378, o provimento inicial dos cargos de auditor ocorreu em 1980, quando foram convocados 14 candidatos aprovados (PIAUI, 1975).

Somente em 1986, quando haviam apenas oito auditores em exercício, foi realizado novo concurso, aumentando a estrutura de pessoal da SEFAZ/PI para 24 auditores. Pela Lei Estadual nº 4.475, de 22 de abril de 1992c, a então Divisão de Auditoria foi transformada em Departamento de Auditoria, como órgão de assessoramento ao Secretário da Fazenda e ao Governo do Estado, em assuntos de auditoria governamental, atuando como mecanismo de autocontrole da Administração Pública Estadual e exercendo o papel de órgão central da auditoria interna do Poder Executivo Estadual.

A Lei Estadual nº 4.484, de 12 de junho de 1992d, organizou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, conferindo à Secretaria de Fazenda o papel de coordenação geral do controle interno, no âmbito do Poder Executivo, mediante os sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. À Auditoria da Secretaria de Fazenda, eram atribuídas as funções de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, além da execução de auditoria permanente junto à Administração direta, indireta e fundacional, sem prejuízo do controle interno de cada órgão e do controle externo do Tribunal de Contas do Estado. (PIAUI, 1992d)

No ano de 2002, a SEFAZ/PI recrutou por intermédio de concurso público mais auditores, que complementaram a estrutura de pessoal do Departamento de Auditoria, com o esvaziamento do quadro em virtude de aposentadorias e aprovações em concursos públicos diversos.

O chefe do Poder Executivo Estadual, ciente da importância das atividades de controle interno para a Administração Estadual, criou no início de seu governo, pela Lei Complementar Estadual nº 28, de 09 de junho de 2003, a Controladoria Geral do Estado, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, a exemplo do que fez o Governo Federal ao criar a Controladoria Geral da União. (PIAÚÍ, 2003e).

Em 2007, foi realizado concurso público para o cargo de Auditor Governamental, com o preenchimento de 10 vagas, o que significou expressivo reforço para a equipe técnica da CGE/PI. Visando ao atendimento à necessidade de serviços, em 2008, o Governo do Estado autorizou a nomeação de mais dois auditores.

A composição do quadro efetivo de auditores governamentais da Controladoria geral do Estado do Piauí, visualiza-se no Quadro 2:

(continua)

Nº	Sexo		Admissão	Formação Acadêmica		Registro Conselho	Pós-Graduação	Tempo de Serviço na CGE
	Masc.	Fem.		Cursos	Conclusão			
1		X	03.11.1980	Contábeis e Direito	1979/2006	CRC	Especialização	28 anos e 08 meses
2	X		27.01.1981	Ciências Contábeis	1980	CRC	Especialização	28 anos e 05 meses
3		X	10.07.1981	Ciências Contábeis	1980	CRC	Não -	28 anos
4	X		10.07.1981	Ciências Contábeis	1980	CRC	Não	28 anos
5		X	19.08.1981	Ciências Contábeis	1978	CRC	Especialização	27 anos e 10 meses
6		X	10.03.1987	Ciências Contábeis	1984	CRC	Especialização	22 anos e 04 meses
7		X	12.03.1987	Ciências Contábeis	1985	CRC	Especialização	22 anos e 04 meses
8	X		12.03.1987	Ciências Contábeis	1986	CRC	Especialização	22 anos e 04 meses
9		X	13.11.1987	Ciências Contábeis	1986	CRC	Especialização	21 anos e 08 meses
10		X	19.07.2002	Ciências Contábeis e Administração	1997/2002	CRC	Especialização	06 anos e 11 meses
11		X	19.07.2002	Ciências Contábeis	1999	CRC	Especialização	06 anos e 11 meses
12	X		22.07.2002	Ciências Contábeis	2000	CRC	Especialização	06 anos e 11 meses
13		X	09.10.2002	Ciências Contábeis	2001	CRC	Especialização	06 anos e 09 meses
14		X	08.03.2004	Ciências Contábeis	1992	CRC	Especialização	05 anos e 04 meses
15	X		01.12.2004	Ciências Contábeis	1990	CRC	Especialização	04 anos e 07 meses
16		X	02.03.2005	Ciências Contábeis	1983	CRC	Especialização	04 anos e 04 meses
17	X		12.05.2005	Ciências Contábeis e Processamento de Dados	1995/1999	-	Especialização	04 anos e 02 meses
18	X		12.11.2007	Ciências Contábeis	2002	CRC	Especialização	01 ano e 08 meses
19	X		12.11.2007	Engenharia Civil	2005	CREA	Não	01 ano e 08 meses
20		X	12.11.2007	Ciências Contábeis	2007	CRC	Não	01 ano e 08 meses
21	X		13.12.2007	Ciências Contábeis	1990	CRC	Não	01 ano e 07 meses
22	X		13.11.2007	Engenharia Civil	1995	CREA	Doutorado	01 ano e 08 meses
23	X		13.11.2007	Administração	2002	CRA	Não	01 ano e 08 meses
24	X		13.11.2007	Informática	1998	-	Mestrado	01 ano e 08 meses
25	X		14.11.2007	Ciências Econômicas	1999	CRE	Não	01 ano e 08 meses
26	X		16.11.2007	Administração	1996	CRA	Especialização	01 ano e 02 meses
27	X		27.11.2007	Ciências Contábeis	2006	CRC	Não	01 ano e 07 meses
28	X		08.05.2008	Direito	2003	OAB	Não	01 ano e 02 meses
29	X		30.05.2008	Ciências Contábeis	2007	CRC	Não	01 ano e 01 mes

(conclusão)

30	X		26.01.2009	Engenharia Civil	1992	CREA	Especialização	05 meses
31	X		26.01.2009	Direito	2006	OAB	Não	05 meses
32	X		26.01.2009	Engenharia Civil	2005	CREA	Não	05 meses
33	X		27.01.2009	Engenharia Civil	2004	CREA	Não	05 meses
34	X		27.01.2009	Administração	2007	CRA	Não	05 meses
35		X	28.01.2009	Ciências Contábeis	2003	CRC	Especialização	05 meses
36	X		02.02.2009	Ciências Contábeis	2004	CRC	Não	05 meses
37	X		02.02.2009	Ciências Contábeis	2007	CRC	Não	05 meses
38		X	17.02.2009	Administração	2003	CRA	Não	04 meses
39	X		14.04.2009	Ciências Contábeis	2003	CRC	Não -	03 meses

Quadro 2 – Quadro Efetivo dos Auditores da CGE/PI

Fonte: CGE/PI (2009)

O quadro é composto por 39 auditores lotados na Controladoria Geral do Estado do Piauí ressaltando-se que as informações estão atualizadas até julho/2009. Constata-se que do total de 39 auditores, 25 são do sexo masculino e 14 do feminino, representando respectivamente, 64% e 36% da totalidade.

Verifica-se que quase todos os auditores primam pela maximização de sua qualificação, buscando se inserir em programas de pós-graduação, nos níveis de especialização, mestrado e doutorado. Percebeu-se que o quadro efetivo de pessoal duplicou, ao comparar a quantidade existente até 2005 com o número de auditores em 2009, observados pela evolução da coluna 4 (admissão).

3.4 Competências da Controladoria Geral do Estado do Piauí

A Lei Complementar Estadual nº 28, nove de junho de 2003e, Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, no artigo 24, estabelece que a Controladoria Geral do Estado é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, competindo-lhe:

- I - Supervisionar tecnicamente as atividades do sistema integrado de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria;
- II - Expedir atos normativos concernentes à ação do sistema integrado de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria;
- III - Determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditorias;
- IV - Proceder ao exame nos processos originários de atos de gestão orçamentárias, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública estadual e nos de aplicação de recursos públicos estaduais por entidades de direito privado, emitindo parecer técnico;
- V - Manter com o Tribunal de Contas colaboração técnica e profissional relativamente à troca de informações e de dados, objetivando uma maior integração dos controles interno e externo.
- VI - Fomentar a participação da sociedade estimulando o controle social.
- VII - Criar mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e controle dos procedimentos de ouvidoria;
- VIII - Promover a apuração de denúncias formais ou dar outro encaminhamento legal, relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer órgão ou entidade da Administração.[]

Verifica-se a importância da CGE/PI, na organização da administração pública direta e indireta do Estado, no desenvolvimento das atividades de fiscalização, acompanhamento, promoção e execução de auditorias, além de criação de mecanismos de controle social.

A Controladoria Geral do Estado, no cumprimento da Lei Complementar nº 28/2004, deu início às auditorias de sorteio, determinadas pelo Governo do Estado pelo Decreto nº 12.474, de 20 de dezembro de 2006, com a finalidade de verificar a observância do artigo 90, incisos I e II da Constituição Estadual do Piauí:

Avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, a execução de programas de governo e os orçamentos do Estado;
Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos por entidade de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado.

De posse do conhecimento de todas as competências da Controladoria Geral do Estado referenciadas pela LC nº 28/2003, traçou-se um itinerário das competências incumbidas da Controladoria Governamental, conforme a Figura 4.

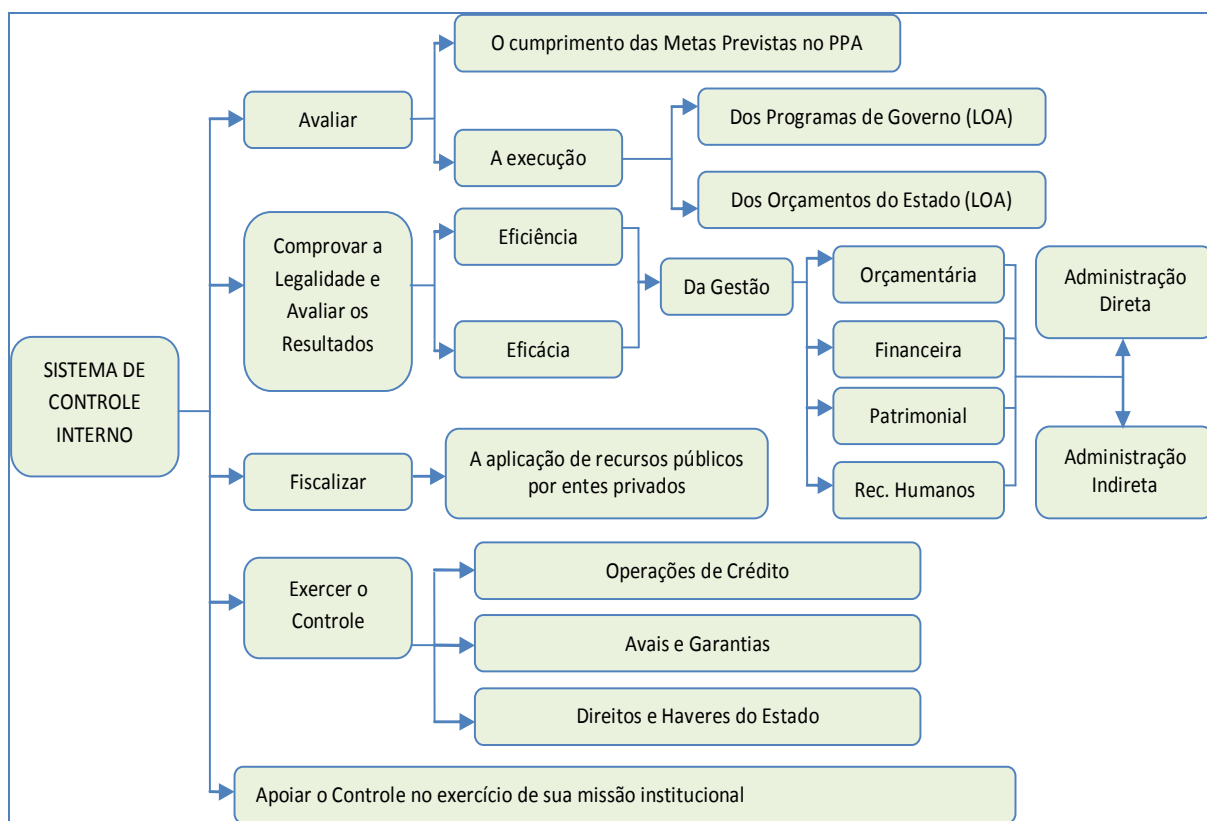


Figura 4 – Sistema de Controles Interno
Fonte: Adaptado de Carvalho (2007)

Observa-se que cada célula representa uma unidade de ação desenvolvida pela Controladoria Geral do Estado do Piauí no cumprimento de sua missão e competências de órgão central de controle interno do Poder Executivo Estadual.

Interpretando a Figura 4, observa-se que a Controladoria Geral do Estado do Piauí penetra toda a organização administrativa direta e indireta do Estado, com a missão de avaliar o fiel cumprimento das metas estabelecidas nos planejamentos orçamentários, comprovando a legalidade dos fatos e resultados; ponderando a eficiência e eficácia dos gestores públicos, por meio de auditorias, complementando a sua atuação como órgão fiscalizador da aplicação de recursos públicos, ou seja, participando em todos os atos que necessitem de controle, acompanhamento e fiscalização.

3.5 Estrutura Administrativa da Controladoria Geral do Estado do Piauí

De acordo com a estrutura organizacional definida pela reforma administrativa levada a efeito com as Leis Complementares de nºs 28/03 e 42/04, a Controladoria Geral do Estado é um órgão de assessoramento direto ao governador do Estado em matérias de controle interno e auditoria. O órgão tem a missão de atuar não somente na área de auditoria mas, também, no controle e acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil do Estado, nos programas de governo, na expedição de atos normativos concernentes à ação do Sistema de Controle Interno, entre outras.

A filosofia de trabalho da Controladoria consiste em acompanhar, avaliar e implantar os controles necessários, a fim de evitar que surjam os problemas para depois apontar os responsáveis e tentar resolvê-los, procurando sempre evitar os desperdícios e a malversação dos recursos públicos, priorizando o controle preventivo e concomitante. Em 2004, consoante a Lei Complementar Nº. 42/2004, foram inseridas nas atribuições da Controladoria Geral do Estado os serviços de ouvidoria. Já em 2007, a CGE/PI passou por uma reestruturação organizacional, efetivada pelo Decreto Nº 12.588, de 08 de maio de 2007:

Art. 1- Ficam renomeados os seguintes cargos do organograma da Controladoria Geral do Estado:

I - Um cargo de Gerente dos Núcleos de Controle de Gestão, símbolo DAS-3, para um cargo de Gerente de Controle Interno, símbolo DAS-3;

II - Um cargo de Gerente de Ouvidoria, símbolo DAS-3, para um cargo de Gerente de Acompanhamento da Gestão, símbolo DAS-3;

III - Um cargo de Coordenador de Relação Institucional, símbolo DAS-2, para um cargo de Coordenador de Convênios, símbolo DAS-2.

Art. 2 - Os cargos renomeados por este Decreto estão previstos no Anexo Único da Lei Complementar nº 042, de 02 de agosto de 2004.

Observa-se que em função do decreto citado, a estrutura administrativa da CGE/PI é objeto de alterações, pois as atividades de ouvidoria desempenhadas por ela passaram a ser de responsabilidades do ouvidor geral do Estado do Piauí. Nos demais cargos, houve apenas uma mudança na terminologia, criando os gerentes de controle interno e de acompanhamento da gestão, além de um coordenador de convênios. Conseqüentemente as terminologias dos cargos antigos extinguíram-se, com exceção do gerente de ouvidoria que foi transformado em ouvidor geral do Estado, com *status* de secretário de Estado, desmembrando-se da CGE/PI, assumindo assim as competências descritas na LC nº 28, incisos VII a XI, gerando um novo *layout* a Controladoria Geral do Estado sem aumentar seus custos com pessoal.

A atual estrutura da CGE/PI pode ser visualizada por meio do organograma representado na Figura 5.

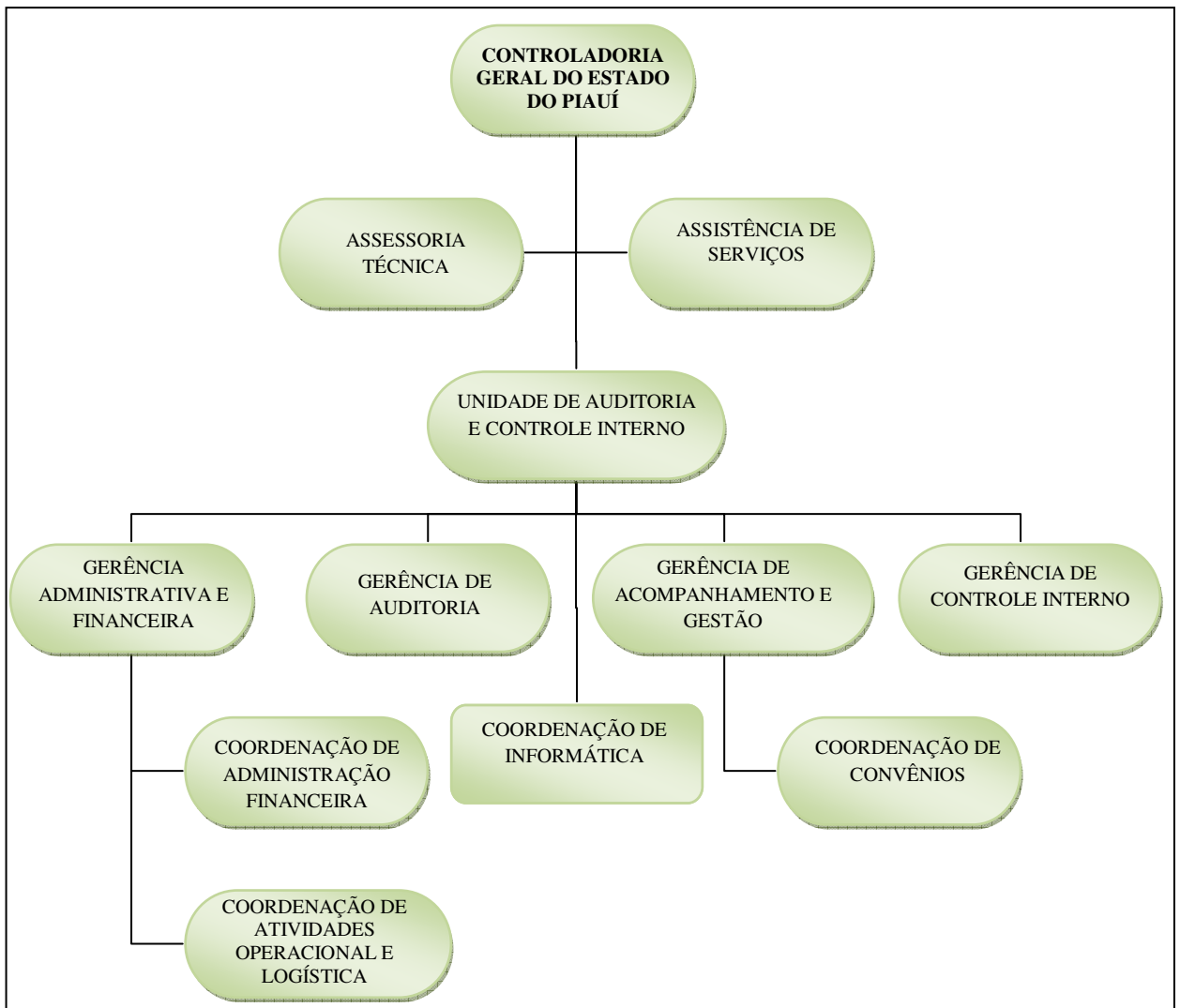


Figura 5 – Estrutura da Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI

Fonte: Piauí (2009)

Nota-se que a CGE/PI está organizada em quatro níveis - gabinete, assessoria, gerências e coordenações. Cada célula representa um centro de responsabilidade que trabalha de maneira sistêmica e harmônica, todos com a mesma missão, valores e objetivos em comum, ou seja, salvaguardar os bens públicos, cumprir e fazer cumprir todos os princípios da Administração Pública, leis e manuais de controle, além de avaliar os gestores quanto à eficiência, eficácia e economicidade, abordados na Constituição Estadual, no arts. 84 e 85.

Exposta a organização e a estrutura administrativa da GGE/PI, na Figura 5, buscou-se definir as responsabilidades atribuídas a cada setor, com base no Decreto Estadual nº 11.392/2004, que regulamenta a Controladoria Geral do Estado do Piauí e define sua composição em: Assessoria Técnica, Assistência de Serviços, Unidade de Auditoria, Gerência de Auditoria, Gerência de Controle Interno, Gerência de Acompanhamento da Gestão, e Gerência Administrativa e Financeira.

a) Assessoria Técnica

Entende-se que a Assessoria Técnica, além das atividades normais de apoio ao Gabinete da Controladoria, é também responsável pela realização de pesquisas, estudos, levantamentos, avaliações e análises técnicas, pelo controle e orientação a respeito da validade de atos administrativos, bem como pela elaboração ou avaliação de anteprojetos de leis, decretos, regulamentos, rotinas e procedimentos a serem implementados pela Administração Estadual, visando à uniformidade dos procedimentos. O Decreto nº 11.392/2004, no art. 10, § 1, define que a Assessoria Técnica tem por finalidade prestar assistência de caráter técnico-científico ao controlador geral do Estado e aos demais órgãos da CGE/PI em assuntos relacionados ao controle governamental.

b) Assistência de Serviços

O art. 10, § 2, ainda do Decreto, determina à Assistência de Serviços a responsabilidade pela execução de expedientes administrativos relacionados à expedição e remessa de ofícios, cartas, memorandos e digitação de peças de trabalho, estabelecidas nos incisos I a VII.

c) Unidade de Auditoria – UNAUD

O Decreto nº 11.392/2004, art. 11, incisos I a VII expressa que a Unidade de Auditoria coordena auditorias, inspeções e outros trabalhos correlatos com observância das normas

legais e administrativas e em conformidade com procedimentos especiais de auditoria aplicada ao serviço público, com o objetivo de avaliar os controles internos e resultados; verificar informações emitidas pelos sistemas de administração financeira, contabilidade e demais sistemas administrativos; levantar fraudes e irregularidades; e identificar atos e procedimentos danosos à Administração Pública ou que importem em prejuízo de qualquer natureza ao erário estadual.

Ainda conforme a Figura 5, estão subordinadas à Unidade de Auditoria – UNAUD as Gerências de Auditoria – GERAU; de Acompanhamento da Gestão – GERAG; e de Controle Interno – GERCIN, estas desenvolvendo as atividades-fim e todas realizando auditorias na Administração Pública do Estado do Piauí.

d) Gerência de Auditoria – GERAU

A Gerência de Auditoria é responsável pela realização de auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais, bem como sobre a gestão dos recursos públicos estaduais sob a responsabilidade de órgãos públicos e privados, aplicação de recursos e renúncia de receitas, recomendando medidas necessárias para o saneamento de irregularidades quando constatadas (PIAUI, 2004f).

e) Gerência de Controle Interno – GERCIN

A Gerência de Controle Interno é responsável pelo exercício de ações preventivas de orientação nos procedimentos administrativos de controle interno, objetivando a otimização da aplicação dos recursos públicos, competindo-lhe, dentre outros, a atuação junto aos órgãos/entidades estaduais, com o objetivo de subsidiar a implantação e o cumprimento de normas e procedimentos de controle interno; a elaboração, atualização e divulgação de manuais e normas, procedimentos e rotinas a serem adotados nas atividades de acompanhamento da gestão pública; a promoção de cursos de capacitação, palestras e seminários para servidores estaduais; a orientação e acompanhamento da implantação de Núcleos de Controle de Gestão nos órgãos e entidades estaduais; a avaliação dos controles internos existentes nos órgãos/entidades estaduais, propondo, quando necessário, alterações ou implementação de novos controles que visem à racionalização dos gastos públicos, melhoria da qualidade dos serviços e combate ao desperdício.

A implementação dos controles internos é de responsabilidade de cada órgão ou entidade, cabendo à Controladoria Geral do Estado definir o plano geral e efetuar sugestões/recomendações objetivas para seu aprimoramento, em decorrência de constatações feitas no curso do seu trabalho.

f) Gerência de Acompanhamento da Gestão – GERAG

A Gerência de Acompanhamento da Gestão é responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como pelo acompanhamento dos convênios celebrados pelo Governo do Estado (PIAUÍ, 2004f).

O acompanhamento da gestão pública dos órgãos e do Estado como um todo é executado pela GERAG, de modo macro, por meio do SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios e da análise e avaliação dos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentário – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, com o objetivo principal de evitar o descumprimento dos limites constitucionais e também legais, referentes às metas de resultado primário; de resultado nominal; de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino; de gastos com ações e serviços públicos de saúde; de gastos com pessoal; da dívida pública; operações de crédito e restos a pagar, com o objetivo de eximir o Estado de restrições de ordem legal.

g) Gerência Administrativa e Financeira – GAFIN

A Gerência Administrativa e Financeira é responsável pela organização, por meio dos setores integrantes de sua área, das atividades relacionadas com pessoal, patrimônio, transportes, protocolo, sistemas telefônicos, arquivo, serviços gerais, operações financeiras, execução orçamentária, contabilidade e controle financeiro, no âmbito da CGE (PIAUÍ, 2004f).

Observou-se que a Controladoria Geral do Estado é um órgão de assessoramento imediato do governador, composto por um quadro efetivo de pessoal de 39 auditores governamentais que detêm a missão de observar, avaliar, comprovar os fatos realizados pelos gestores, garantindo à sociedade o fiel cumprimento da legalidade, observando os princípios da eficiência, economicidade e eficácia.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção caracteriza a pesquisa quanto aos objetivos, à natureza e aos procedimentos, bem como fixa as técnicas de coleta de dados a adotar e define o universo da pesquisa. Apresenta-se o *design* da pesquisa conforme a estrutura sugerida por Yin (2005), Cooper e Schindler (2003), e Richardson (1999), caracterizando e classificando os métodos e as técnicas de pesquisa utilizada.

Entende-se que o objetivo da metodologia científica é proporcionar um sistema de regras explícitas e procedimentos, de tal forma que um pesquisador alcance seus objetivos de modo sistemático. Para os objetivos serem alcançados com maior segurança e confiabilidade, é necessária a adoção de um método no desenvolvimento da pesquisa, na medida em que melhor se estruture a forma de realizá-la.

Richardson (1999, p.22) ensina que método “é o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo, distinguindo-se assim, do conceito de metodologia, que deriva do grego *methodos* (caminho para chegar a um objetivo) + *logos* (conhecimento)” e o método científico “é o caminho da ciência para chegar a um objetivo”.

Constata-se que os métodos têm por objetivo proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos, ou seja, visam a oferecer a orientação necessária à realização da pesquisa, sobretudo na obtenção e processamento das informações estudadas.

Cooper e Schindler (2003, p. 33) ensinam que pesquisa “é uma investigação sistemática que visa fornecer informações para resolver problemas gerenciais”. Assim, entende-se que o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

4.1 Caracterização da Pesquisa

Com a necessidade de definir o delineamento da pesquisa quanto aos objetivos, o trabalho foi enquadrado como uma busca exploratória e descritiva. O estudo exploratório foi o primeiro passo no campo científico e possibilitou o desenvolvimento da metodologia do trabalho, reunindo também como delineamento da pesquisa descritiva, que possibilita, com a utilização de suas técnicas, o conhecimento dos aspectos inerentes à Controladoria Geral do Estado do Piauí, objeto da investigação.

Esta dissertação é um estudo exploratório, haja vista a necessidade de uma ampla pesquisa teórica no sentido de se identificar historicamente o advento do controle e seus tipos - interno e externo; o surgimento da controladoria governamental no Brasil e depois se concentrou no Piauí, sobretudo, a identificação de suas atribuições como um órgão de controle e assessoramento.

Cooper e Schindler (2003, p. 33) ensinam que “estudos exploratórios tendem a gerar estruturas soltas com o objetivo de descobrir futuras tarefas da pesquisa”. A pesquisa foi desenvolvida de forma a aumentar a familiaridade do pesquisador com o fenômeno, considerando o pouco conhecimento acumulado e sistematizado a respeito do assunto, para torná-lo mais explícito.

Então, quanto aos objetivos, a pesquisa adotada neste estudo é exploratória e descritiva, pois esquematiza as características da organização, as ações, os instrumentos elaborados pela Controladoria Geral do Estado do Piauí. As descrições, entretanto, são o resultado de uma visão subjetiva, tendo como base a percepção dos fenômenos no contexto do modelo usado de Controladoria Governamental. Desta forma, foi possível se proceder à descrição das características bem como à estrutura administrativa da Controladoria Governamental do Estado do Piauí. Assim, sistematizou-se o modo como a Controladoria contribui no efetivo assessoramento do gestor público.

O estudo descritivo tem como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis (COOPER E SCHINDLER, 2003).

No que tange à caracterização da pesquisa, utiliza-se aquela sugerida por Richardson (1999), que enfatiza as questões relativas aos objetivos, procedimentos de coleta e as fontes de informação utilizadas.

Quanto à abordagem, o estudo se caracteriza por ser uma pesquisa qualitativa, na qual se buscou a análise do fenômeno estudado quando da revisão bibliográfica, fez-se a busca documental e procedeu-se à técnica das entrevistas com os auditores e controladores da Controladoria Geral do Estado do Piauí. Ressalta-se que a pesquisa evidenciou os mecanismos de funcionamento e as contribuições da Controladoria Geral do Estado no processo da gestão.

A abordagem deste estudo qualitativo busca compreender a forma ou mecanismo de atuação da Controladoria Geral do Estado do Piauí como órgão central de controle interno do Estado, visando a conhecer os seguintes alvos:

- a) observar e sintetizar as atividades realizadas pela Controladoria Governamental estudada; e
- b) analisar a estrutura organizacional, com a finalidade de definir as diretrizes para a Controladoria Geral do Estado do Piauí.

Explica Richardson (1999, p.80) que “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

O estudo se caracteriza como uma busca bibliográfica, pois é constituída de material já elaborado, formado principalmente de livros e artigos científicos. Justifica-se o fato de que este estudo bibliográfico foi necessário para a obtenção de conhecimento teórico-científico adequado. Posteriormente, fez-se uma abordagem acurada dos conceitos de controle, tipos de controle (interno e externo) e conceitos e funções de controladoria governamental.

4.2 Ambiente da Pesquisa

O ambiente da pesquisa está descrito na seção 3 e se concentra na controladoria governamental, onde apresenta as informações relativas ao Estado do Piauí, desde os limites territoriais, economia e divisão do território. Além disso, foi revelada a estrutura organizacional do Governo do Estado do Piauí, bem esboçaram as atribuições da Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI, como órgão responsável pelo Controle Interno e Assessoramento imediato do governador.

4.3 Estudo de Caso

O aprofundamento expressivo da pesquisa foi realizado, mediante de um estudo de caso na Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI, por meio da técnica de observação, *in loco*, das atividades ali realizadas, bem assim em conversas diretas com auditores governamentais.

Yin (2005, p. 32) expressa que estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.”

Nota-se que o estudo de caso é uma forma minuciosa e detalhista, pois visa a adquirir conhecimentos de um determinado fenômeno ou objeto. Por essas características, foi escolhido como meio ou procedimento desta pesquisa, ressaltando-se que haverá interação e harmonização dos conhecimentos teórico-científicos adquiridos e das informações documentais obtidas.

No caso específico desta pesquisa, objetivou-se a identificação das atividades realizadas e das contribuições proporcionadas ao gestor por meio da Controladoria Geral do Estado do Piauí, com o propósito de definir diretrizes para a reformulação da controladoria geral do Estado do Piauí.

4.4 Coleta de Dados

As técnicas de coleta de dados estão na revisão bibliográfica, seguidas da pesquisa documental, posteriormente com a observação direta *in loco* e, finalmente, com a entrevista semiestruturada. Estas últimas foram escolhidas por tratarem do acontecimento em tempo real e enfocarem diretamente o tópico do estudo.

Foram realizadas revisões bibliográficas na literatura sobre controle na administração pública e controladoria governamental, cujo objetivo foi conhecer o histórico, o organograma, as competências institucionais, a estrutura organizacional do Estado do Piauí e sua Controladoria, assim como as atividades desenvolvidas pelo órgão de controle interno e assessoramento do Governo.

Além das revisões bibliográficas, foi utilizada a pesquisa documental, pois houve a necessidade de se obter informações documentais expedidas pelo Poder Executivo e Legislativo (leis, decretos, regulamentos, regimentos, manuais de procedimentos, circulares etc), sendo que uma parte foi localizada nos endereços eletrônicos dos respectivos poderes, e a outra, foi obtida na sede da Controladoria Geral do Estado do Piauí.

Foi desenvolvida também uma pesquisa descritiva que, em conjunto com os dados levantados pela busca bibliográfica e documental, forneceu subsídios para a definição das diretrizes para a Controladoria Governamental apresentadas no Estado do Piauí, conforme o objeto da pesquisa.

Alguns dados foram obtidos por meio da busca de campo, constituindo a observação direta *in loco*, ou seja, a coleta dos dados foi realizada nas instalações da Controladoria Geral do Estado do Piauí, que compreendem as seguintes etapas:

- a) observar a estrutura, funcionamento, realização das atividades-meio (auditorias) e verificar as dificuldades enfrentadas pelos auditores da CGE-PI; e
- b) pesquisar acerca do funcionamento do modelo existente de Controladoria Governamental.

Entende-se que, na observação, o pesquisador pretende estudar e observar de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem, ele atua como espectador, em vez agente direto.

Ao realizar uma visita de campo ao “local” escolhido para estudo de caso, você está criando a oportunidade de fazer observações diretas. Partindo do princípio de que os fenômenos de interesse não são puramente de histórico, encontrar-se-ão disponíveis para a observação de alguns comportamentos ou condições ambientais relevantes. Essas observações servem como outra fonte de evidência em um estudo de caso (YIN, 2005, p. 118).

Além de observações diretas *in loco*, na sede da Controladoria Geral do Estado do Piauí - CGE/PI foram realizadas entrevistas, composta de 13 questões, com o objetivo de fazer um diagnóstico por meio dos auditores governamentais. Ressalta-se que foram entrevistados 26 dos 39 auditores governamentais do quadro permanente, entre os dias 09 e 12/02/2010, na própria sede. Abordaram se diversos assuntos, conforme roteiro, (ver apêndice A), tais como:

- identificação das atividades executadas e monitoradas pela CGE/PI;

- divulgação dos trabalhos realizados pela CGE/PI; e
- dificuldades dos auditores governamentais na execução dos trabalhos.

Justifica-se não terem sido entrevistados 13 auditores governamentais, pelo fato de alguns se encontrarem na execução de trabalhos externos, férias e licenças, e outros por estarem cedidos a outros órgãos.

As entrevistas podem ser estruturadas ou nãoestruturadas. Chama-se de entrevista estruturada aquela constituída de perguntas rigidamente estabelecidas e respostas predeterminadas, ao passo que a entrevista nãoestruturada é aquela que visa a obter do entrevistado os aspectos que ele considera mais relevantes de determinado problema, as suas decisões para equacionar uma situação em estudo (RICHARDSON, 1999).

Ressalta-se que a entrevista semiestruturada e a entrevista nãoestruturada ensejam ao entrevistado a liberdade de abordar assuntos não previstos no roteiro. Nessas entrevistas, há um encontro entre duas ou mais pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional, e o emprego desse instrumento tem o objetivo de obter informações do entrevistado sobre o assunto em foco, ou seja, entrevista.

Yin (2005, p. 118) leciona que “as entrevistas constituem uma fonte essencial de evidências para os estudos de caso, já que a maioria delas trata de questões humanas.” Corroborando Richardson (1999, p. 208) quando explica “que a entrevista tem-se restringido a circunstâncias nas quais uma pessoa – o entrevistador – com um conjunto de perguntas preestabelecidas, leva a outra a responder a tais perguntas. A pessoa que responde recebe o nome de entrevistado ou respondente”.

4.5 Tratamento dos dados

Os dados bibliográficos e os dados coletados foram selecionados e sistematizados de maneira a servir de base para o estudo da pesquisa. Após coleta e classificação dos dados, chega-se ao momento da interpretação e análises dos mesmos.

De acordo com Yin (2005, p. 137), “a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, do contrário, recombinar as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais em estudo”.

As respostas recebidas foram tabuladas por intermédio do programa *Microsoft Office Excel*. Após a tabulação foram apresentados os dados por meios de gráficos, e logo em seguida, analisaram-se as respostas dos respondentes, apresentadas na seção 5.

5 DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA REFORMULAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

Esta seção apresenta o diagnóstico construído através da participação dos auditores governamentais e as diretrizes propostas para a reformulação da Controladoria Geral do Estado do Piauí, na busca do aprimoramento.

5.1 Diagnóstico

Visando alcançar os dois primeiros objetivos específicos, apresentam-se nesta seção os resultados da pesquisa, por meio do estudo de caso, conforme metodologia detalhada na seção anterior. Assim, foram traçadas as práticas desenvolvidas, a caracterização das auditorias, as ferramentas utilizadas, além das dificuldades enfrentadas pela controladoria, interna e externa. Ressalta-se que o diagnóstico possibilitou identificar os pontos críticos, ineficientes e frágeis da CGE/PI, na visão dos auditores governamentais, e salienta-se que o diagnóstico é de enorme necessidade para a proposição de medidas e diretrizes para melhorar a CGE/PI.

5.1.1 Práticas Desenvolvidas pela Controladoria

Apresentam as atividades que a Controladoria do Estado do Piauí executa conf. Gráfico 1.

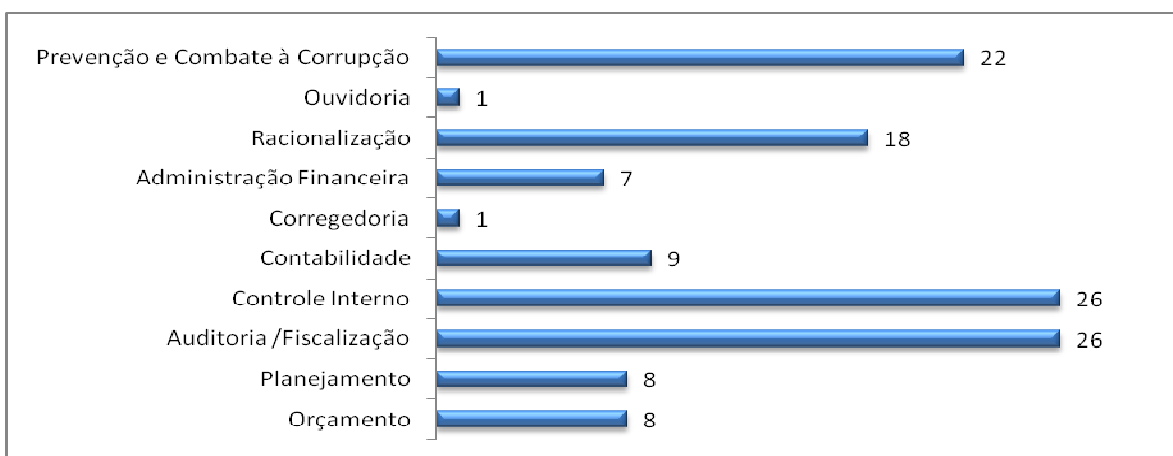


Gráfico 1 – Atividades executadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí

Fonte: Elaborado pelo autor

Constata-se que todos os respondentes informaram que atividades de controle interno e a auditoria /fiscalização são executadas pela Controladoria. Apenas 1 respondente disse que as atividades de ouvidoria e corregedoria não são executadas pela Controladoria. Já 4 respondentes informaram que a prevenção e combate à corrupção não constituem atividade

executada pela Controladoria. Quanto à racionalização, 18 dos respondentes disseram que é uma atividade da Controladoria. Só 8 respondentes afirmam que as atividades de planejamento e orçamento são executadas pela Controladoria. Já quanto à Contabilidade, 9 dos respondentes disseram que é uma atividade executada pela Controladoria. Por fim, somente 7 respondentes relataram que a atividade de administração financeira é executada pela Controladoria.

Pelas respostas obtidas, entende-se que a Controladoria desenvolve diretamente as atividades de controle interno, auditoria/fiscalização, racionalização, além de prevenção e combate à corrupção. Ressalta-se que as atividades de ouvidoria não são realizadas pela Controladoria, e sim pela Ouvidoria Geral do Estado, regulamentada pela Lei Complementar Estadual Nº. 83/2007, o que contraria o modelo de controladoria governamental traçado por Machado (2008, p. 11). Além disso, destaca-se o fato de que a ouvidoria e a corregedoria são atividades de grande valia para a efetivação do controle e acompanhamento dos gestores, porém, estas ações não estão sendo realizadas e efetivadas pela Controladoria.

O Gráfico 2 ilustra as atividades monitoradas pela CGE/PI.

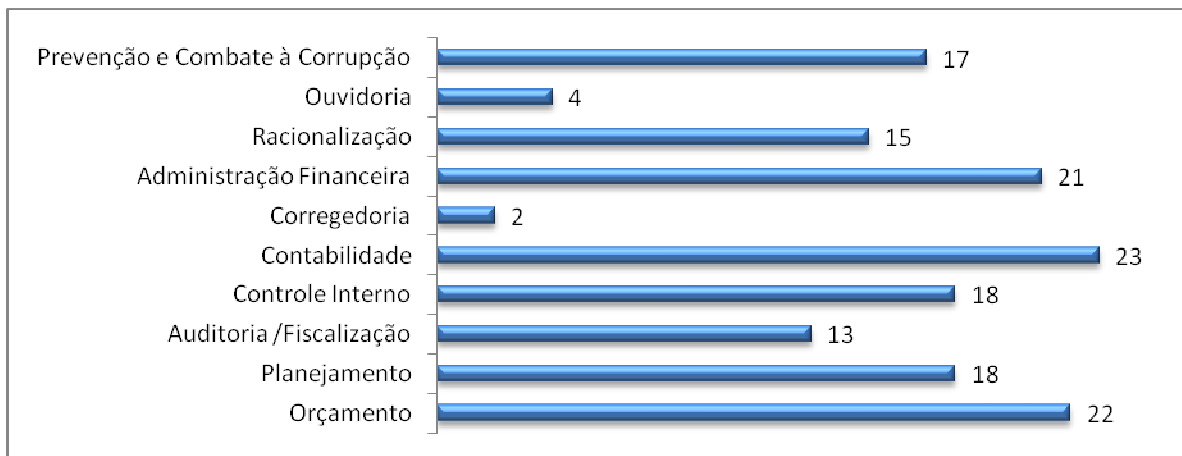


Gráfico 2 – Atividades monitoradas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí
Fonte: Elaborado pelo autor

Constata-se que apenas três dos 26 respondentes informaram que a Controladoria não monitora a atividade de Contabilidade. Apenas 2 respondentes disseram que as atividades de corregedoria são executadas pela Controladoria. Já 4 respondentes relataram que as atividades de ouvidoria são monitoradas pela CGE/PI. Quanto às atividades de planejamento e controle interno, 18 respondentes confirmam que a CGE/PI monitora estas atividades. Apenas 5 respondentes não confirmam que a CGE/PI monitora a atividade de administração financeira. Já 17 dos respondentes disseram que a atividade de prevenção e combate à corrupção é

monitorada pela Controladoria. A CGE/PI monitora a atividade de racionalização, de acordo com 15 respondentes. Já 13 respondentes expressaram que a CGE/PI monitora a atividade de auditoria/fiscalização. Por fim, somente quatro dos respondentes informaram que a CGE/PI não monitora a atividade de orçamento.

Pela decodificação dos dados, entende-se que a Controladoria monitora principalmente as atividades de contabilidade, orçamento, administração financeira, planejamento e controle interno. E timidamente monitora as atividades de corregedoria e ouvidoria, sendo estas relacionadas a atuação da sociedade defendida por Silva (2002, p.9) como controle social: “é a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer canal de participação democrática no controle das ações do Estado, bem como dos atos de gestores e administradores públicos.”

Comparando os resultados dos gráficos 1 e 2, nota-se que as atividades da Controladoria são divididas em atividades-fim e meio. As atividades-meio são representadas por as ações de monitoramento e as atividades-fim, por ações de execução.

5.1.2 Caracterização das Auditorias Realizadas pela Controladoria

O Gráfico 3 apresenta os tipos de auditoria executadas pela CGE/PI, e por unanimidade os 26 respondentes informaram que a Controladoria executa auditoria de regularidade. Apenas 4 relataram que a CGE/PI não executa auditoria especial. Já 15 respondentes confirmaram que a CGE/PI realiza auditoria operacional. Quanto à auditoria de programas, 14 respondentes afirmaram que a CGE/PI às executa. 7 respondentes asseguram que são executadas auditoria de desempenho pela CGE/PI. Além da distribuição das auditorias predefinidas na entrevista, 2 auditores, respondentes, elencaram que são executadas auditorias de obras.

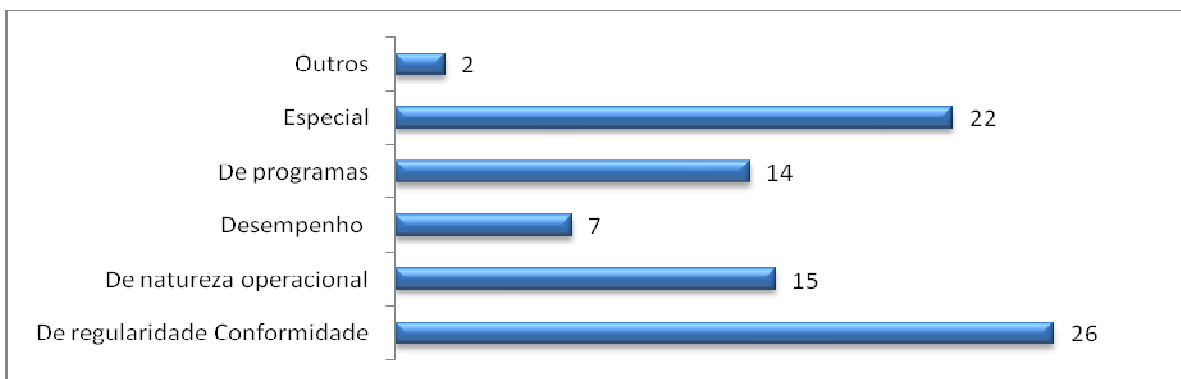


Gráfico 3 – Tipos de auditoria executada pela CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se, pelos dados, que a Controladoria efetivamente realiza a auditoria de regularidade, e frequentemente a especial. Confirmando assim o que Peter e Machado (2003, p. 37) ensinam que Auditoria Governamental “é uma atividade de avaliação voltada para o exame, visando à comprovação da legalidade e legitimidade, adequação dos sistemas de controles internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.” Assim, constata-se que a auditoria de desempenho foi escassamente expressada pelos respondentes. Isso evidencia que a Controladoria Geral do Piauí pouco avalia os gestores públicos e Estaduais pela sua eficiência e eficácia, além de não veicular os indicadores da gestão.

No Gráfico 4, demonstra-se de quem é a iniciativa para a realização das auditorias realizadas pela CGE/PI, onde se percebe que todos os 26 respondentes afirmaram que é de iniciativa da própria Controladoria. Afirmaram 24 que as auditorias realizadas pela CGE/PI aconteceram por iniciativas do chefe do Poder Executivo e dos órgãos auditados. Além das iniciativas das auditorias predefinidas na entrevista, 12 respondentes assinalaram a opção outras, e definiram que denúncias em mídia determinam a iniciação de auditorias executadas pela CGE/PI.

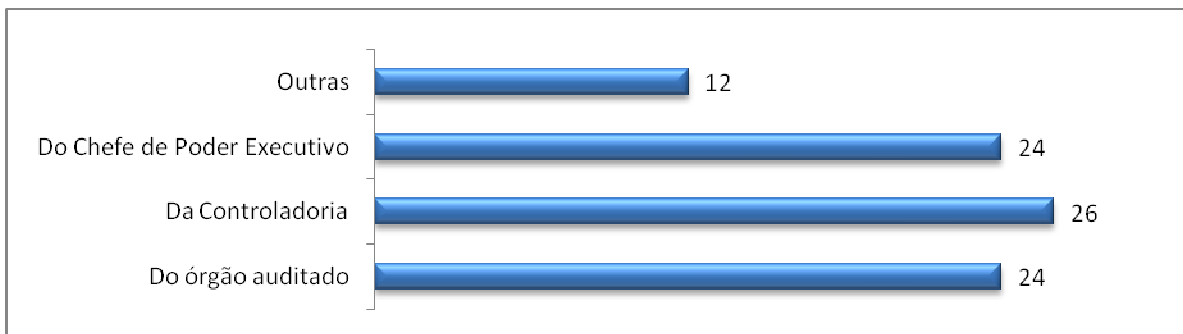


Gráfico 4 – Iniciativa para realização das auditorias realizadas pela CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

As respostas demonstram que a Controladoria realiza auditorias sem a manifestação de terceiros, por meio de auditorias de sorteio ou rotinas, e a qualquer momento dentro de suas limitações, a pedido, seja do governador e/ou secretários de Estado.

A atividade da Auditoria está estruturada em procedimentos disciplinados que tem por finalidade aperfeiçoar o resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios (CRUZ, 2007)

Assim constata-se que a Controladoria utiliza o instrumento de auditoria como fator de relevante na investigação e/ou inspeções dos fatos denunciados através da mídia. Ressalta-se que a ouvidoria um é canal de participação da sociedade de fundamental importância na determinação de auditorias, funcionando como um canal de denúncias, conforme corrobora o Costa (2007, p.175-176) quando afirma que “a ouvidoria na Administração Pública possui a responsabilidade de auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica à Administração Pública, sob a óptica do cidadão.”

O Gráfico 5 demonstra o destino dos relatórios de auditoria elaborado pela Controladoria Geral do Estado do Piauí. Assim, constatou-se que todos os 26 respondentes afirmaram que os relatórios de auditoria realizados pela CGE/PI são destinados ao chefe do Poder Executivo e ao órgão auditado. Somente 4 respondentes não disseram que os relatórios de auditoria realizados pela CGE/PI são destinados ao órgão de controle externo. Além dos destinos dos relatórios das auditorias predefinidos na entrevista, 13 respondentes assinalaram a opção outros, e definiram que são destinados ao Ministério Público Federal e/ou Estadual, dependendo da matéria do objeto da auditoria, em obediência às Constituições Federal e Estadual.

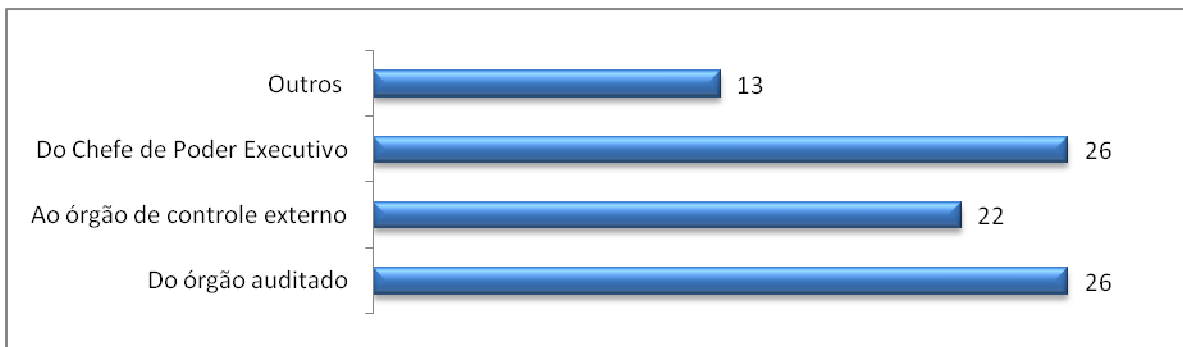


Gráfico 5 – Destino do relatório de auditoria elaborado pela CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

As respostas confirmam que a controladoria, uniformemente, envia os relatórios de auditorias ao chefe do Poder Executivo e ao órgão auditado. Apenas 4 respondentes negaram que a CGE/PI envia o relatório de auditoria ao órgão de controle externo. Ressalta-se que, nas auditorias que constatarem qualquer prejuízo ao erário, a controladoria deve encaminhar cópia do relatório imediatamente ao Ministério Público e à Procuradoria Geral do Estado.

No Gráfico 6, reuniram-se as entidades mais auditadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí. Em primeiro lugar destacam as secretárias de Estado, com 26 afirmações.

Em segundo lugar, as autarquias com afirmações de 20 votos e em terceiro lugar e empatadas na opinião de 18 respondentes, ficam as empresas públicas e as fundações.

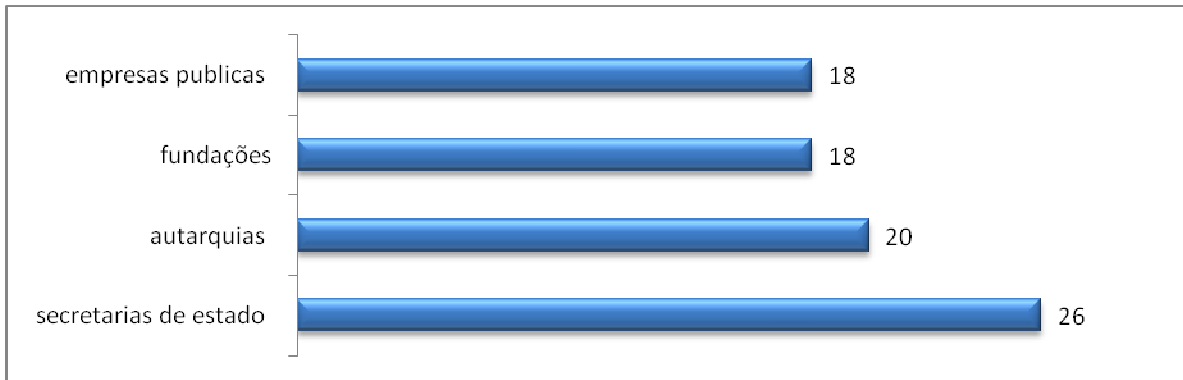


Gráfico 6 – Entidades auditadas pela CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

Entende-se que as secretarias de Estado são as entidades que mais consomem horas de trabalho da Controladoria; posteriormente, acompanham as autarquias, e, finalmente, empatadas, as empresas publicas e fundações. Ratifica-se o fato de que a iniciativa das auditorias em sua plenitude é de escolha da Controladoria, e, em outros casos, a pedido do governador e/ou secretários de Estado. Destaca-se, oportunamente, a importância de se criar um parâmetro de escolha, pois, como se esboça no referencial teórico na seção 3 deste trabalho, a Estrutura Administrativa do Estado é enorme, composta por 10 autarquias, 7 fundações, 1 empresa pública, 6 sociedade de economia mista e dezenas de secretarias de Estado.

5.1.3 Instrumentos e Ferramentas da Controladoria

Investigou-se que relatórios a Controladoria Geral do Estado fornece aos gestores no desempenho de suas atividades. Em suma, os respondentes citaram alguns, tais como:

- a) Relatório de Auditoria - é a peça mais importante da auditoria realizada, pois representa a comunicação dos resultados obtidos, aos auditados.
- b) Memorando de Ocorrência – peça utilizada gerencialmente para corresponder ao controle preventivo e para fazer retificações.
- c) Ofícios – peça utilizada para expor orientação, resposta, instruções as entidades auditadas.

- d) Relatório de Controle Interno – avaliação dos controles internos, quanto a sua efetividade e fragilidade.
- e) Relatório de Fiscalização – peça de objetivo comprobatório.

Outro ponto indagado foi que mecanismo de controle social que a Controladoria utiliza para maximizar o acompanhamento das informações pela sociedade. Salienta-se que 18 respondentes foram enfáticos em afirmar que não existe nenhum em prática. Com isso constata-se que a CGE/PI não atende ao artigo 48 da LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressa que a transparência será assegurada à participação popular. Apenas 8 deles conotam que a CGE/PI propaga controle social pelo programa de educação fiscal, palestras, seminários e fóruns, realizados pelos auditores governamentais nas escolas, associações e nos órgãos públicos.

O Gráfico 7 demonstra quais veículos de informações a Controladoria utiliza para produzir transparência dos gastos públicos. Destaca-se que 21 dos respondentes informaram que a CGE/PI utiliza o relatório como mecanismo de transparência dos gastos públicos. Já 8 respondentes, expressaram que a CGE/PI utiliza o seu *site* para dar transparência dos gastos públicos. Ressalta-se que nenhum dos respondentes assinalou o portal de transparência e nem o rádio como veículos de informações utilizados pela CGE/PI na geração de transparência pública dos gastos. Apenas 1 respondente expressou que a CGE/PI utiliza a audiência pública para denotar a transparência dos gastos públicos. E, finalmente, apenas 2 respondentes expressaram que a Controladoria se utiliza do jornal impresso para dar transparência aos gastos públicos.

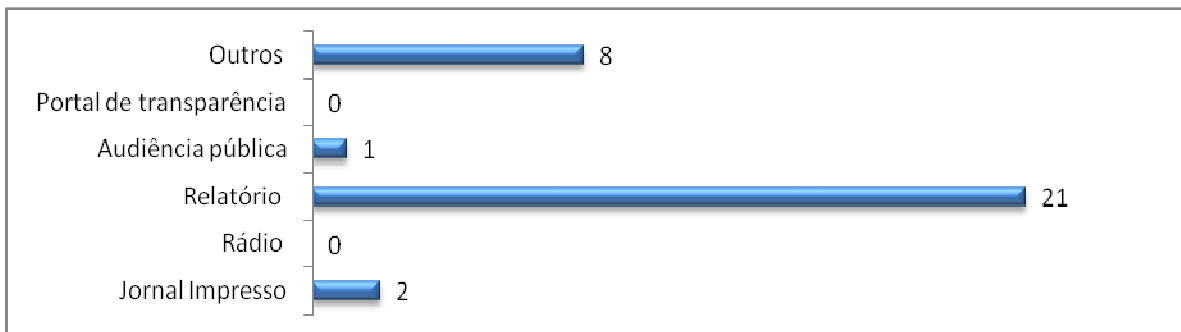


Gráfico 7 – Veículos de informações utilizados pela CGE/PI para dar transparência dos gastos públicos

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados demonstram que a Controladoria utiliza os relatórios para dar transparência aos gastos públicos. Com isso, afirma-se que o instrumento utilizado é ineficiente para dar

transparência pública, pois não proporciona acesso ou vista a inúmeros cidadãos com tempestividade. Outro mecanismo utilizado pela Controladoria na transparência pública é o seu próprio sitio, mas contrapõe a esse mecanismo a tempestividade das informações para a sociedade.

Assim verifica-se que a CGE/PI utiliza com deficiências o controle social definido por Silva (2002, p.9) define controle social: “é a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer canal de participação democrática no controle das ações do Estado, bem como dos atos de gestores e administradores públicos.”

Enfatiza-se que os veículos de informações detêm papel fundamental no controle social, este desenvolvido pela sociedade, por meio dos mecanismos proporcionados pelos gestores. Conclui-se, então, que a Administração Pública deve buscar mecanismos que proporcionem informações dos gastos públicos a um maior número de cidadãos, atentando à tempestividade.

Conforme evidenciado no Gráfico 8, apenas 7 respondentes contradizem o que 19 respondentes afirmaram que a CGE/PI se apresenta mensalmente ao Governador e ou secretário de Estado para a demonstração dos resultados de auditoria realizada. Dois entrevistados afirmaram que a CGE/PI mostra o resultado de seus trabalhos bimestralmente ou trimestralmente ao governador e ou secretários de estado. Constatou-se que nenhum dos 26 entrevistados assinalou que a Controladoria nunca ou anualmente se apresenta ao governador e ou aos secretários de Estado.



Gráfico 8 – Apresentações da CGE/PI com o Governador e/ou Secretários de Estado

Fonte: Elaborado pelo autor

Comprovou-se, então, que o representante da Controladoria habitualmente se encontra com o governador e /ou secretários de Estado, demonstrando os resultados das auditorias e

apresentando recomendações que fortaleçam o sistema de controle interno das entidades. Isso consolida as competências da Controladoria como um órgão de assessoramento e central de controle interno, definido no artigo 24 da Lei complementar Estadual nº 28/200, exibido na seção 3 deste estudo.

O Gráfico 9 comprova os tipos de controle desenvolvidos pela CGE/PI, tendo-se apurado que apenas 1 respondente contradiz o que os 25 respondentes afirmaram - que a CGE/PI desenvolve as práticas de controle a *posteriori* e concomitante. E somente, 3 dos 26 respondentes não garantiram que a controladoria realiza o controle preventivo.

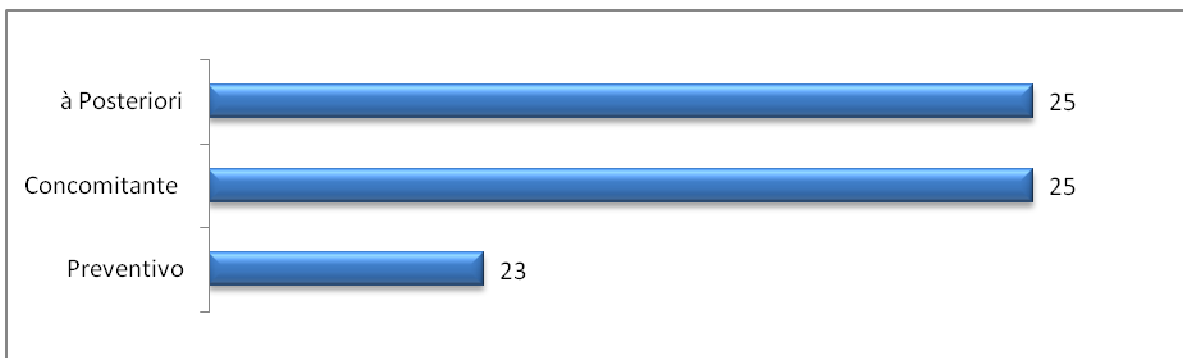


Gráfico 9 – Controles desenvolvidos pela Controladoria Geral do Estado do Piauí
Fonte: Elaborado pelo autor

Pelas respostas alcançadas, conclui-se que a Controladoria atua nos três tipos de controle: prévio, concomitante e a *posteriori*. Ressalta-se que cada controle tem um papel fundamental no lapso das entidades. O prévio atuando na ação que antecede a formalização do ato administrativo. Já o concomitante atua no acompanhamento do ato administrativo, para que este não se desvirtue da sua natureza. E por fim, a *posteriori*, que atua no julgamento das contas do gestor público, avaliando o regular emprego de recursos públicos, de acordo com exposto por Slomski (2005, p.273), na seção 2 deste trabalho.

5.1.4 Dificuldades Enfrentadas pela Controladoria

Após as realizações das indagações efetuadas aos auditores governamentais, com o objetivo de identificar as dificuldades que a Controladoria enfrenta, construiu-se uma sinopse, elencando de maneira separada as dificuldades interna e externa da CGE/PI.

O gráfico 10 expõe as dificuldades internas enfrentadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí no desempenho de suas atividades. Constatou-se que 24 auditores governamentais relataram que o maior impasse é o quantitativo de auditores para a carga de trabalho realizada. Já 15 respondentes expuseram que outra dificuldade encontrada é a

ausência de indicadores de desempenho dos auditores governamentais, na sua atuação profissional. A estrutura física foi outro elemento reunido por 10 respondentes. Apenas 5 auditores retrataram que a estrutura organizacional é um impasse para a CGE/PI.

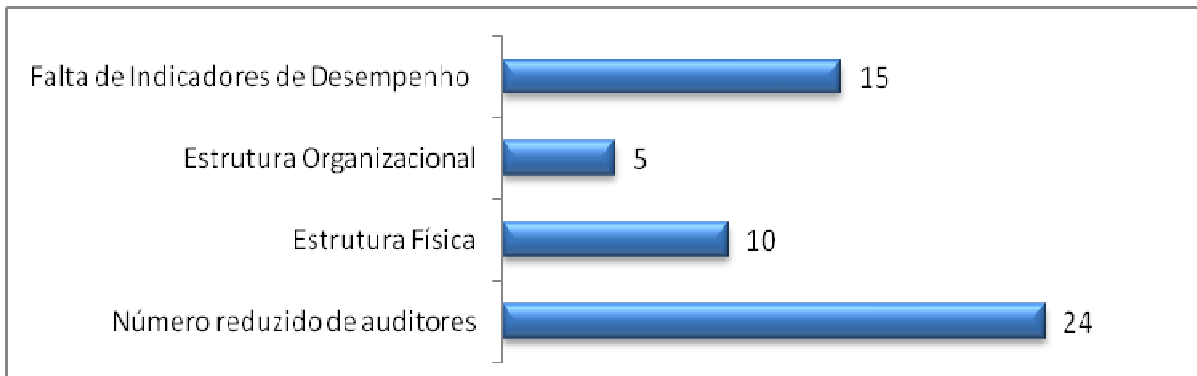


Gráfico 10 – Dificuldades internas da CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados demonstram que a dificuldade mais evidenciada está relacionada ao quantitativo de profissionais para a carga de trabalho existente e a falta de indicadores de desempenho. Isso reflete diretamente no tempo utilizado na execução das auditorias e na qualidade da avaliação dos gestores públicos, quanto à sua eficiência e eficácia, respectivamente. Outro fator detectado foi a estrutura física e organizacional, que não está apropriadas ao bom desempenho das atividades. Sugerem-se ampliação da sede da CGE/PI e uma reestruturação no seu organograma funcional.

O gráfico 11 expõe as dificuldades externas enfrentadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí no desempenho de suas atividades. Averiguou-se que 25 auditores governamentais afirmaram que a falta de poder punitivo é um problema na CGE/PI. Outro ponto destacado por 25 respondentes foi a ingerência dos gestores públicos. E, finalmente, apenas 4 respondentes elencaram que a desobediência dos gestores é outro fator que compromete o desempenho da CGE/PI.

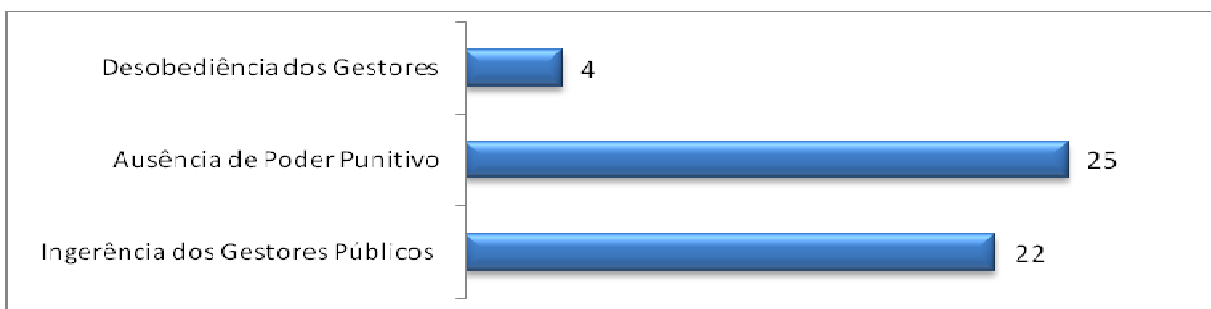


Gráfico 11 – Dificuldades externas da CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se, que a maior dificuldade da CGE/PI é a ausência do poder punitivo. Explica-se o fato por meio do ciclo das auditorias realizadas, pois à medida que detectam as fragilidades do sistema de controle interno, os auditores governamentais elencam recomendações necessárias a serem implantadas em determinado período, para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, mas alguns gestores não obedecem às recomendações, por ingerência ou negligência. Ressalta-se que a CGE/PI deve ter atribuições de aplicar penas e sanções administrativas aos gestores que desrespeitarem as instruções. Acredita-se que é a alternativa para minimizar a proporção de desobediência ou ingerência dos gestores.

5.2 Diretrizes para a Controladoria Geral do Estado do Piauí

Depois de efetivado o diagnóstico da Controladoria Geral do Estado do Piauí, foram identificados os pontos fortes e os frágeis de suas atividades, seus instrumentos e as dificuldades enfrentadas.

Atendendo ao objetivo geral deste trabalho, apresentam-se as diretrizes que proporcionarão à Controladoria Geral do Estado do Piauí um aperfeiçoamento nos mecanismos de controle dos gastos e/ou dos gestores, distribuídas em ações expostas pela Figura 6.



Figura 6 – Lista de Diretrizes para CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo Autor

A Controladoria Geral do Estado do Piauí deve criar mecanismos de controle social, pois proporcionam diretamente à sociedade sua atuação como agente fiscalizador e/ou monitorador das contas públicas, podendo atuar de maneira organizada, assim, representada por associações ou de maneira individual, representada por um cidadão, mediante o acompanhamento dos gastos realizados pelos gestores públicos.

Já a criação da Central de Corregedoria na estrutura organizacional da Controladoria Geral do Estado do Piauí proporcionará a execução das atividades de orientação, coordenação e execução da instauração de processos administrativos disciplinares, além de promover sindicâncias.

Ressalta-se que no Estado do Piauí as atividades de ouvidoria são desenvolvidas pela Ouvidoria Geral do Estado, e até antes da Lei Complementar Estadual nº 42/2004, as atividades eram de competência da Controladoria Geral do Estado.

De acordo com Peter e Machado (2003), consoante exposto na seção 2 deste trabalho, defende-se a idéia que as atividades de ouvidoria na Administração Pública são mais bem desempenhadas pela Controladoria, por ser um órgão de assessoramento imediato do governador, além de ter a finalidade de fortalecer o sistema de controle interno da Administração direta e indireta. Assim, a CGE/PI poderia ter como objetivo, por meio das atividades de ouvidoria, conhecer as deficiências do Estado, mediante críticas, reclamações e denúncias da sociedade, para que possa, então, tomar as devidas providências para solucionar os problemas.

O Estado deve investir em cursos e treinamentos para servidores públicos, proporcionando à sociedade um serviço de boa qualidade. Destaca-se o fato de que a Controladoria, como órgão central de controle interno, precisa propagar e fortalecer o controle preventivo, ofertando cursos, seminários, treinamentos, estudos e fóruns com os gestores e servidores públicos, de maneira continuada.

Os indicadores de desempenho e a determinação de parâmetros proporcionam à Controladoria Geral do Estado avaliar, quanto à eficiência, eficácia e economicidade, qualquer gestor ou servidor público. Isso é fundamental, para evitar o desperdício de recursos públicos e, com isso, consegue-se maximizar o número de oferta de serviços e obras públicas à sociedade, além de obter resultados mais consistentes, por meio dos relatórios de auditoria de desempenho.

Os manuais de procedimentos devem ser editados pela Controladoria Geral do Estado do Piauí, atuando como órgão central de controle interno. Com isso, buscar-se-á padronizar os atos, fatos e registros públicos que acontecem em diferentes unidades da Administração direta ou indireta. Afirma-se que a padronização dos procedimentos nos órgãos da Administração Pública fortalece os mecanismos de controle interno.

A idéia de uma central de auditoria na estrutura organizacional na Controladoria Geral do Estado do Piauí proporcionará maior controle das auditorias solicitadas e uma visualização do desempenho dos auditores governamentais, além de funcionar como uma central de requisição e distribuição, observando a sua classificação, conforme ilustra a Figura 7.

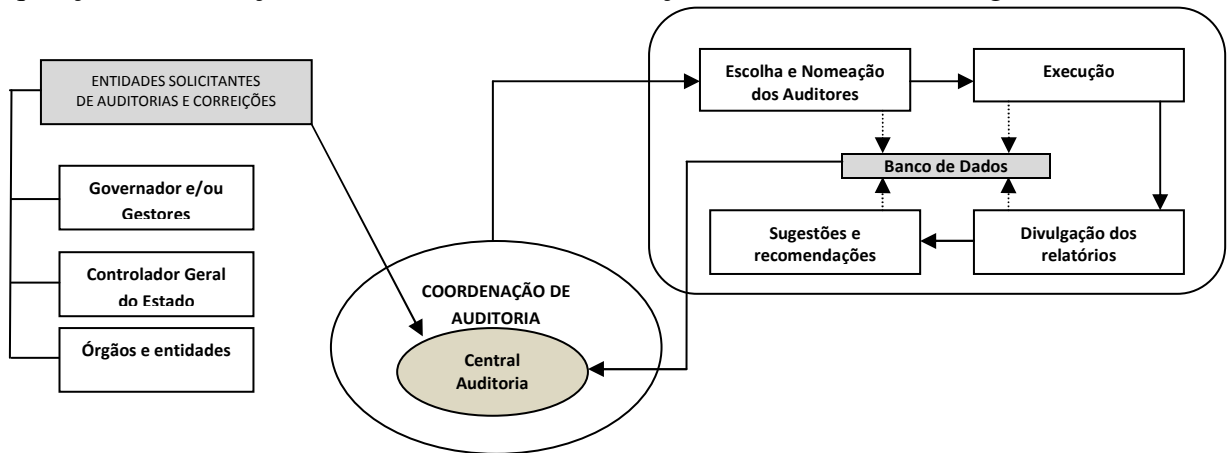


Figura 7 - Mecanismo de Funcionamento da Central de Auditoria da CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo Autor

Evidencia-se o mecanismo de funcionamento da Central de Auditoria, como setor responsável pelo controle, acompanhamento das requisições de serviços de auditoria e que os auditores governamentais atuaram. Inicia-se o processo com o pedido do governador, gestores e/ou pela determinação do próprio Controlador Geral do Estado, que encaminham seus pedidos para a Central de Auditoria, sendo esta subordinada à Coordenação de Auditoria.

No segundo momento, a Central de Auditoria comunica a coordenação de auditoria sob o pedidos e requisições de serviços. Essa última determina e designa a formação da equipe de auditores que executará o serviço, com prazo determinado, possibilitando, assim, avaliar os auditores governamentais quanto a sua produtividade.

Na terceira parte, refere-se a etapas do serviço executado pelos auditores governamentais. Ressalta-se que as informações de cada etapa proporcionam a formação do banco de dados, segregados pelos detalhes da execução, dos relatórios e das recomendações realizadas. O banco de dados é compartilhado com a Coordenação de Auditoria, que organiza e compartilha as informações com outras entidades, tais como Tribunal de Contas do Estado, União e Ministério Público. Assim, acompanhou-se o ciclo da central de auditoria, com a percepção dos serviços realizados pelos auditores governamentais da Controladoria Geral do Estado do Piauí. Explica-se que essa Central dinamiza o processo das auditorias, pois as equipes são organizadas por processos aleatórios, proporcionando aos auditores execução dos diversos tipos de auditoria.

5.3 Reformulação da Controladoria Geral do Estado do Piauí

Após a definição das diretrizes, arquitetou-se uma reformulação para a Controladoria Geral do Estado do Piauí, que foi segregado em três partes: a primeira, missão e competência; a segunda, proposta da estrutura organizacional da Controladoria governamental; e , finalmente, a definição das atribuições dos cargos e funções.

5.3.1 Missão e Competências

Apresenta-se a sugestão de uma nova missão da Controladoria Geral do Estado do Piauí, com a incumbência de fortalecer os mecanismos de controle preventivo, concomitante e *a posteriori*, minimizando a possibilidade de fraudes e desvios.

Recomendam-se algumas competências para a Controladoria Governamental do Piauí que permitirão o cumprimento da missão como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, competindo-lhe

- a) Treinar, aperfeiçoar em cursos, seminários e treinamentos os servidores/gestores das entidades da administração pública.

Com a capacitação, os servidores e comissionados da Administração Pública serão educados ou reeducados, para trabalhar com responsabilidade dentro das repartições, observando o que a lei, os manuais e a portarias determinam. Então, minimizarão as chances de os gestores serem processados por improbidade administrativa ou dano ao erário, por alegarem desconhecimento.

- b) Expedir atos normativos, manuais de procedimentos e regimentos.

Na estrutura da Administração Pública, os atos, fatos e registros deverão ser padronizados, por meio de instruções, manuais e ou regimentos, para que haja uma regularidade e efetividade de procedimentos idênticos, embora acontecidos em entidades ou órgãos diferentes da administração pública.

- c) Determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditorias.

A principal competência da Controladoria Geral do Estado do Piauí é a realização de auditorias, seja de: conformidade, para observar se todos os atos e fatos estavam em conformidade com a lei, legislações e princípios da administração pública; especial, motivada

pelas evidências de irregularidade; desempenho, para avaliar a eficiência, eficácia e economicidade do gestor etc. Denota-se que a auditoria é a atividade principal da Controladoria.

- d) Definir parâmetros e indicadores da gestão e desempenho, voltados à melhoria da qualidade do gasto público.

As auditorias da gestão e desempenho utilizará indicadores de desempenhos vinculados aos programas governamentais, para avaliar os gestores quanto à sua eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos públicos, instrumento esse que não atesta apenas o cumprimento das leis e princípios da Administração Pública e sim a habilidade de melhor gerir os recursos públicos, ofertando serviços de qualidade.

- e) Manter com o Tribunal de Contas e o Ministério Público colaboração técnica e profissional relativamente à troca de informações e de dados, objetivando maior integração dos controles interno e externo.

A Controladoria deverá manter relação harmoniosa e compartilhada do banco de dados de informações ao Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público, pois este fortalecerá o laço da rede de controle, onde customiza as informações e cruza os dados. Além disso, os agentes das entidades poderão cooperar com trabalhos técnicos.

- f) Fomentar a participação da sociedade, estimulando o controle social.

O controle social estabelece a participação ativa da sociedade no acompanhamento e na fiscalização dos gastos públicos, realizados pelos gestores. Assim, constata-se que o controle social é uma ferramenta indispensável para a sociedade, pois, por meio dos portais de transparência, pode-se com facilidade e comodidade averiguar a aplicação dos recursos.

- g) Criar mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e controle dos procedimentos de ouvidoria.

A Ouvidoria, como canal de comunicação da sociedade com a Administração Pública, deve monitorar as ações e órgãos governamentais, gerando informações, com a finalidade de otimizar o serviço prestado e os resultados da gestão sob os aspectos da satisfação da população, atentando para os indicadores de eficiência, eficácia e economicidade, além de instituir para a sociedade um instrumento que avalie a própria atividade.

- h) Receber e examinar sugestões, reclamações e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

O canal de participação da sociedade nas denúncias, reclamações, críticas e sugestões dos serviços prestados por servidores da Administração Pública direta e indireta é a Ouvidoria. Ressalta-se que a ouvidoria, deve ser imparcial, analisar o fato denotado e sugerir soluções aos impasses.

- i) Promover a execução das atividades de orientação, coordenação e execução da instauração de processos administrativos disciplinares e/ou sindicâncias.

A Corregedoria é o órgão responsável pela correção, procedimento que visa a alcançar o aperfeiçoamento administrativo quanto à eficiência, eficácia e economicidade, promovendo a efetividade dos padrões traçados na administração pública. Além disso, será responsável pela abertura de processos administrativos disciplinares e/ou sindicâncias, o que serve para identificar e comprovar os sujeitos passíveis de improbidade administrativa.

5.3.2 Estrutura Organizacional

Após definir as diretrizes para a Controladoria Geral do Estado do Piauí, apresenta-se a sugestão de um organograma, na Figura 8.

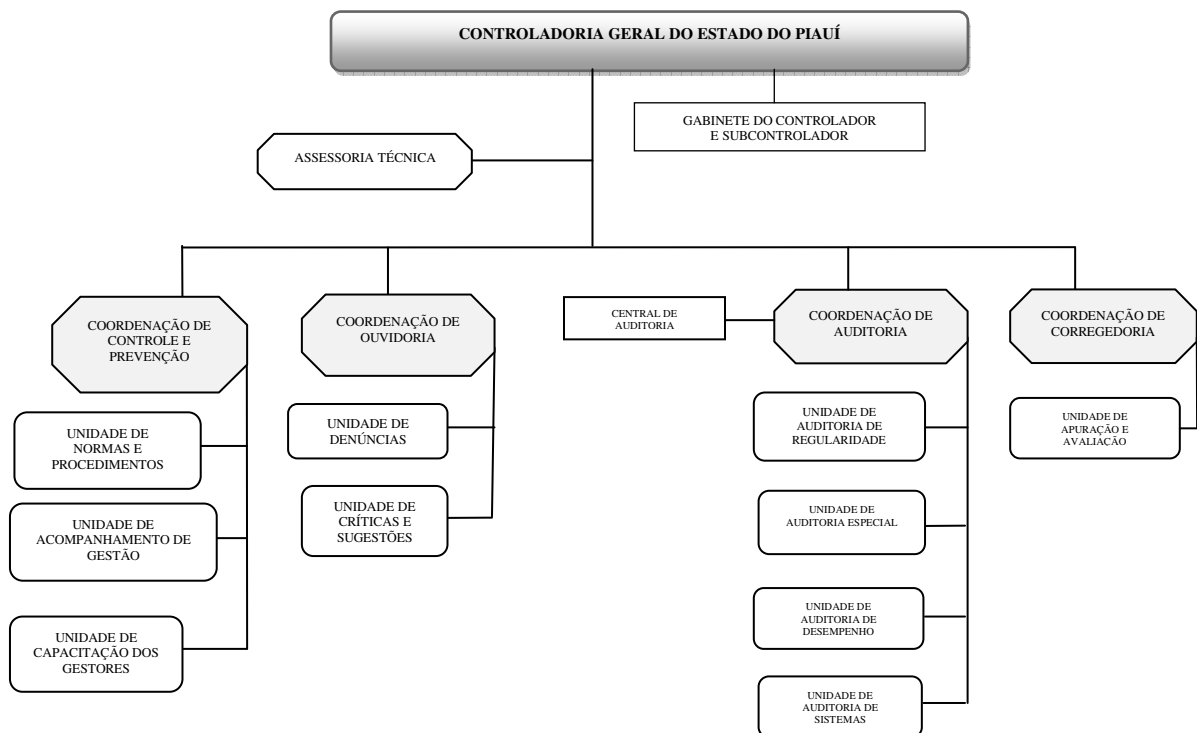


Figura 8 – Proposta de Organograma para Controladoria Geral do Estado do Piauí
Fonte: Elaborado pelo Autor

Assim, visualiza-se a estrutura da Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI, que será composta pelo: gabinete; assessoria; coordenações; unidades de serviços; e uma central de auditoria. A partir da estrutura esboçada, determina-se a competência de cada célula.

a) Gabinete

O Gabinete da CGE/PI será compreendido pelo controlador geral do Estado e o subcontrolador, que terá a competência de conduzir e administrar a diretoria, bem como as coordenações, além das unidades de serviços que integram sua estrutura administrativa, na busca do cumprimento da sua missão.

b) Assessoria Técnica

A assessoria técnica prestará assistência e assessoramento direto ao controlador geral, além de desenvolver atividades de apoio, tais como: organização da agenda do controlador geral; elaboração de relatórios de atividades da Controladoria Geral do Estado; exames de minutas de edital de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes que devam ser assinados pelo governador, pelos secretários de Estado; além de programar e orientar as entrevistas individuais e coletivas do controlador geral do Estado.

c) Coordenação de Controle e Prevenção

A Coordenação de Controle e Prevenção será compreendida por três unidades, a primeira, de normas e procedimentos, a segunda, de acompanhamento da gestão e a última é de capacitação de gestores. Juntas, desenvolvem a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, além de promover capacitação e treinamento aos gestores públicos, enfatizando a transparência pública.

d) Coordenação de Ouvidoria

A Coordenação de Ouvidoria será composta por duas unidades, a primeira de denúncias e a segunda de elogios, que receberão e examinarão as sugestões, reclamações e as denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

d) Coordenação de Auditoria

A Coordenação de Auditoria será composta por cinco unidades que executarão auditorias de regularidade, especial, de desempenho e de sistemas de informações na estrutura da administrativa do Poder Executivo Estadual. Ressalta-se a relevância da coordenação nas realizações de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais dos órgãos e entidades.

Destaca-se o fato de que esta coordenação será integrada pela Central de Auditoria que administrará e conduzirá o processo de formação das equipes de trabalho, acompanhará os resultados e alimentará o banco de dados dos serviços realizados pelos auditores.

e) Coordenação de Corregedoria

A Coordenação de Corregedoria será composta apenas da unidade de apuração e avaliação, que desenvolverá atividades de apuração de desvios funcionais de servidores públicos, além de conduzir investigações preliminares, inspeções, sindicâncias, processos administrativos disciplinares e demais procedimentos correccionais, buscando alcançar o nível de excelência na prestação de serviços realizados pelos agentes públicos à sociedade.

f) Distribuição dos Cargos e Funções

Será evidenciado a estrutura de composição dos cargos e funções da Controladoria Geral do Estado do Piauí, distribuídos no Quadro 3.

Controladoria Geral do Estado do Piauí	Cargos Efetivos			Funções Comissionadas			
	Auditor Governamental	Analista Administrativo	Técnico Administrativo	Controlador	Assessor	Coordenador	Gerente
Gabinete	2	1	2	2	-	-	-
Assessoria Técnica	1	2	-	-	1	-	-
Coordenações	4	4	4	-	-	5	-
Unidades	10	-	10	-	-	-	10
Auditores Governamentais	40	-	-	-	-	-	-
Subtotal	57	7	16	2	1	5	10
Total	80 Cargos Efetivos			18 Funções Comissionadas			

Quadro 3 – Demonstrativo de Cargos e Funções da CGE/PI

Fonte: Elaborado pelo Autor

Visualiza-se a proposta da distribuição dos cargos e funções da Controladoria Geral do Estado do Piauí, organizada em 4 células administrativas: a) no gabinete, integrou-se de 5 cargos e 2 funções comissionadas; b) a assessoria técnica, é composta de 3 cargos e 1 função; c) para as coordenações foram enumerados 12 cargos e 5 funções comissionadas; d) nas unidades, foram elencados 20 cargos e sendo que 10 exercem funções; além de 40 auditores governamentais que integram CGE/PI, distribuídos nas unidades de serviços. Assim, nota-se que a Controladoria Geral do Estado do Piauí contará em sua organização administrativa 80 cargos efetivos, sendo que 18 desempenharão funções comissionadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção é apresentada a conclusão do trabalho, sendo demonstrado o entendimento aos seus objetivos propostos. Também são descritas algumas recomendações para proposta de trabalhos futuros sobre o tema pesquisado.

Com relação à análise do primeiro objetivo específico que é verificar as práticas desenvolvidas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí no controle da gestão (auditorias, elaboração de normativos, pareceres) – constatou-se que a CGE/PI pouco utiliza a auditoria de desempenho, para mensurar o nível de eficiência dos gestores no ordenamento dos gastos públicos, concentrando suas atividades nas auditorias de regularidade e especial, conforme Gráficos 1 e 2 da seção 5.

Quanto ao segundo objetivo específico que é apresentar instrumentos e ferramentas utilizadas pela Controladoria Governamental do Estado do Piauí no assessoramento ao governador – identificou-se que a CGE/PI utiliza de relatórios de auditoria, memorando de ocorrência e relatório de controle interno. Ressalta-se que a Controladoria se utilizou das informações comuns obtidas na rede de controle (CGE/PI, MP-PI, PGE-PI e TCE-PI), para economizar e aperfeiçoar sua atuação e desempenho nas auditorias. Já os relatórios foram utilizados como instrumento relator das auditorias, que são encaminhados aos órgãos auditados, ao chefe do Poder Executivo e, em casos de irregularidades, ao TCE-PI e MP-PI.

Em relação ao terceiro e último objetivo específico que é elaborar diretrizes para nortear o estabelecimento de um modelo de controladoria governamental para o Estado do Piauí – foram formuladas diretrizes com base nas fragilidades do modelo existente, na busca do aprimoramento das atividades da entidade.

O resultado da pesquisa constatou a veracidade dos pressupostos fixados inicialmente. O primeiro pressuposto ficou evidenciado na coleta de dados, que foi realizada com o emprego de entrevistas com auditores governamentais, da Controladoria Geral do Estado do Piauí, onde se verificaram que

a) não utilizam os instrumentos que avaliam os gestores públicos, quanto à eficiência e eficácia; e

b) não há um parâmetro e nem existem manuais de avaliação dos gestores públicos, quanto a sua eficiência e eficácia.

Já o segundo pressuposto foi comprovado em razão do diagnóstico realizado por meio das opiniões dos auditores governamentais expressas na entrevista. Sendo assim, a pesquisa detectou que a Controladoria se utilizou dos relatórios e do seu *site*, como veículo de informações para a sociedade. Os veículos utilizados dificultam o acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade.

Em relação ao terceiro e último pressuposto, observou-se que o modelo existente de controladoria detém fragilidades, tais como: ausência de avaliação dos gestores pela sua eficiência e eficácia; falta de um poder punitivo em sua estrutura; deficiência na estrutura organizacional da CGE/PI.

Portanto, acredita-se que esta investigação científica colabora para se despertar na sociedade piauiense o interesse por aperfeiçoar a Controladoria Governamental do Estado, aprimorando suas atividades no controle preventivo, concomitante e *a posteriori*.

A pesquisa evidenciou que a Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI exerce com dificuldades suas competências técnicas como órgão central de controle do Poder Executivo estadual. Identificaram-se os elementos por meio do diagnóstico, aqui representados por: 1) número insuficientes de auditores; 2) pequeno número de auditoria de desempenho; e 3) poucas atividades desenvolvidas de controle preventivo; e 4) não executa a atividade de ouvidoria.

Conclui-se, assim, que as diretrizes formuladas neste trabalho podem reformular a Controladoria Geral do Estado do Piauí, proporcionando um modelo pautado na avaliação dos gestores, mediante indicadores de desempenho; e reformular sua estrutura organizacional, além de criar uma central de auditoria que dinamiza e controla o fluxo dos serviços.

Por fim, conclui-se que os resultados desta pesquisa corroboram os pressupostos apresentados. Remata-se com a idéia de que a adoção das diretrizes proporciona a CGE/PI um modelo de Controladoria aprimorado e segregado por atividades de monitoramento e execução, dinamizando seu desempenho e propiciando à sociedade maior transparência dos gastos públicos.

Após esta pesquisa, surgem novas possibilidades de estudos dos temas de controladoria governamental, tais como: sua organização e reestruturação, sua importância na geração de informações gerenciais e estratégicas, e atuação da controladoria governamental na criação de índices de desempenho dos gestores públicos. Afinal, cada uma destas temáticas pode ser aprofundada ao receber distintas abordagens em contextos diferentes, de forma a ampliar as dimensões da análise organizacional. Assim, espera-se ter contribuído para a consecução de futuras investigações e análises que promovam o enriquecimento e aprimoramento das atividades de controladoria, a gestão sustentável das entidades e o desenvolvimento de contextos de cidadania organizacional.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Edite Bringel Olinda. **Ouvidoria – História e Desafios**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2006.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. de 26 de agosto de [1789](#).

AUDIBRA – Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Audibra, 1992.

BASTOS, Marcos Aurélio. **A Ouvidoria Pública do Paraná**. Monografia (Especialização em Administração Pública) – UNIBRASIL, Paraná, 2006.

BRASIL, **Alvará 28/junho/1808**. Erário régio. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/real.asp>> Acesso em 20 out. 2009.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967.

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

_____, **Decreto-Lei 200**, 1967.

_____, Departamento do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa nº 16/1991**, de 20 de dezembro de 1991.

_____, Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa nº 01/2001b**, de 04 de maio de 2001. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Instn01_2001.pdf> Acesso em 21 nov. 2009.

_____, Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 01/2001**, de 06 de abril de 2000. Define, diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Instn01_2001.pdf> Acesso em 21 nov. 2009.

_____, **Lei Complementar 131**, 2009.

_____, **Lei nº. 4 320**, de 17 de março de 1964. Estabelece Normas Gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____, Ouvidoria Fazendária. **Ouvidoria**, 2002. Disponível em <<http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br>> Acesso em 21 nov. 2009.

_____, Tesouro nacional. **Portal do Tesouro Nacional**. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>> Acesso em 20 out. 2009a.

_____, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio 2000.

_____, Controladoria Geral da União, **Portal da Controladoria Geral da União**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br>> Acesso em 14 out. 2009.

_____, Controladoria Geral da União, **Portal da Transparência**. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>> Acesso em 20 out. 2009.

_____, **Portaria Interministerial 140/2006**, de 16 de março de 2006. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p140_06.htm> Acesso em 20 out. 2009.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro:Campus, 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos estados, municípios e ongs**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

COOPER, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. **Método de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Terezinha de Jesus Andrade. **Origem e História das Ouvidorias**. In: OLIVEIRA, Íris; GALVÃO, Maria Elci, (Org). **Gestão Pública**, Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2007.

CRUZ, Flávio da (Coordenador); VICARRI Junior, Adalto (et. alii). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____, Flávio da. **Auditoria governamental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FACCIONI, Victor J. **Proposta para Instituir Controle Interno na Administração Municipal**. Encontro Nacional dos tribunais de Contas, Belém, 2001.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da Contabilidade**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LEITE, Celso Barros. **Ombudsman: corregedor administrativo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2005.

MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Controladoria Governamental. **Revista dos Municípios - Ceará**, Fortaleza, CE, 01 abr. 2008.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 4. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1975.

_____, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, Djalma.P.R, **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____, João Elias. **Ouvidoria e Administração Pública**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PIAUI, **Decreto nº 12.588**, de 28 de maio de 2007.

_____, **Constituição Estadual**, cinco de outubro de 1989.

_____, **Decreto nº 11.392**, vinte e oito de maio de 2004f.

_____, **Decreto nº 12.474**, vinte de dezembro de 2006.

_____, **Lei Complementar nº 28**, nove de junho de 2003e. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí e dá outras providências.

_____, **Lei Complementar nº 42**, dois de agosto de 2004. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 28, de 09 de jun. de 2003 e dá outras providências.

_____, **Lei Complementar nº 83**, doze de abril de 2007.

_____, **Lei nº 3.778**, onze de dezembro de 1975.

_____, **Lei nº 4.475**, vinte e dois de abril de 1992c.

_____, **Lei nº 4.484**, doze de junho de 1992d.

_____. Governo do Estado. **Controladoria Geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.cge.pi.gov.br>>. Acesso em 20 de outubro de 2009.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO PIAUI, **Piauí em Números**, 7.ed. Teresina: CEPRO, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 19ª edição, 2006.

_____, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública**. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf>> Acesso em 24 mar. 2008.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**, São Paulo: Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WELSCH, Glenn A . Orçamento Empresarial. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

Ilustríssima Senhora
Controladora Geral do Estado do Piauí – CGE/PI

Tenho o presente objetivo de apresentar a V.S.^a o Sr. RONALDO DA SILVA ARAUJO, acadêmico do Programa de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria desta Universidade Federal do Ceará, cujo trabalho de dissertação encontra-se sob minha orientação.

A dissertação de mestrado do Sr. Ronaldo consiste **em investigar as Práticas de Controladoria Governamental desempenhadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí**. Ressaltamos que não serão levantados dados contábeis, mas tão somente informações sobre como são desenvolvidas as funções de controladoria nesta organização. Para o levantamento dos dados necessários à pesquisa é que solicito encarecidamente a colaboração de V.S.^a e da sua equipe de Auditores Governamentais, concedendo uma entrevista ao mestrando, a qual tem duração estimada de aproximadamente 20 (vinte) minutos.

Faço questão de salientar o compromisso ético assumido pelo pesquisador: os dados levantados serão utilizados exclusivamente para os fins mencionados e sendo garantido o sigilo necessário.

Depois da avaliação final do trabalho pela Universidade Federal do Ceará, faremos chegar as suas mãos – sem qualquer ônus – uma cópia das principais conclusões observadas.

O e-mail do mestrando é ronaldodasilvaaraujo@hotmail.com, poderá ser utilizado para sanar quaisquer dúvidas ou obter esclarecimentos adicionais, se necessários.

Antecipadamente agradeço a colaboração de V.Sas.

Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D
Orientador

Avenida da Universidade, nº 2431, Benfica, Fortaleza - Ceará

Coordenação do Mestrado Profissional em Administração e Controladoria (MPAC)

Fone: (85) 3366-7816



Universidade Federal do Ceará – UFC

Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC

Mestrado Profissional em Administração e Controladoria - MPAC

Orientador: Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph. D

Mestrando: Ronaldo da Silva Araujo

**Roteiro da Entrevista com os Auditores Governamentais da
Controladoria Geral do Estado do Piauí – CGE/PI**

Esta entrevista consiste **em investigar as Práticas de Controladoria Governamental desempenhadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí**. Ressalta-se que não serão levantadas informações contábeis, mas tão somente informações sobre como são desenvolvidas as funções de controladoria na CGE. Para o levantamento dos dados necessários à pesquisa é que solicito encarecidamente a colaboração de V.S^a e da sua equipe de Auditores Governamentais, concedendo-me uma entrevista, a qual tem duração estimada de aproximadamente 20 (vinte) minutos.

1 Dentre as atividades abaixo, quais são executadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí? (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Orçamento
- b) Planejamento
- c) Auditoria/Fiscalização
- d) Controle Interno
- e) Contabilidade
- f) Corregedoria
- g) Administração Financeira
- h) Racionalização
- i) Ouvidoria
- j) Prevenção e Combate à Corrupção

2 Quais atividades a Controladoria Geral do Estado do Piauí monitora? (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Orçamento
- b) Planejamento
- c) Auditoria/Fiscalização
- d) Controle Interno
- e) Contabilidade
- f) Corregedoria
- g) Administração Financeira
- h) Racionalização
- i) Ouvidoria
- j) Prevenção e Combate à Corrupção

3 **Dentre os tipos de auditoria abaixo, qual a Controladoria Geral do Estado do Piauí executa?** (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) De regularidade/Conformidade
- b) De natureza operacional
- c) Desempenho
- d) De programas
- e) Especial
- f) Outros (especificar) _____

4 **De onde parte a iniciativa para realização das auditorias realizadas pela Controladoria Geral do Estado do Piauí?** (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Do órgão auditado
- b) Da Controladoria
- c) Do Chefe de Poder Executivo
- d) Outros (especificar) _____

5 **A quem é destinado o relatório de auditoria elaborado pela Controladoria Geral do Estado do Piauí?** (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Chefe do Poder Executivo
- b) Órgão de controle externo
- c) Órgão auditado
- d) Outros (especificar) _____

6 **Ordene as unidades que recebem com maior frequência as auditorias realizadas pela Controladoria Geral do Estado.**

- a) Secretárias de Estado 1º lugar - _____
- b) Autarquias 2º lugar - _____
- c) Fundações públicas 3º lugar - _____
- d) Empresas públicas 4º lugar - _____

7 Qual veículo de informação a Controladoria Geral do Estado mais utiliza para dar transparência dos gastos públicos do Governo do Estado? (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Jornal Impresso
- b) Rádio
- c) Relatório
- d) Audiência pública
- e) Portal de transparência
- f) Outros (especificar)_____

8 Com que frequência a Controladoria faz apresentações para o Governador e/ou Secretários de Estado?

- a) Mensalmente
- b) Bimestralmente
- c) Trimestralmente
- d) Semestralmente
- e) Anualmente
- f) Nunca

9 A Controladoria Geral do Estado do Piauí desenvolve qual tipo de controle? (PODE SER MARCADA MAIS DE UMA OPÇÃO)

- a) Preventivo
- b) Concomitante
- c) à Posterior

10 Que relatórios a Controladoria Geral do Estado fornece ao Governador e/ou aos Secretários de Estado? Qual a finalidade de cada relatório?

11 Existe algum mecanismo de controle social, gerado pela Controladoria, para maximizar o acompanhamento das informações pela sociedade? Caso exista, quais?

12 Como se dá o relacionamento da Controladoria com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí? Que produtos são gerados para esse fim?

13 Quais as principais dificuldades enfrentadas pela CGE/PI no desempenho de suas atividades? Quais sugestões para sanar o problema.

Obrigado pelas respostas!

Ronaldo da Silva Araújo