



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE E SECRETÁRIADO - FEAAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

SARAH FEITOSA CAVALCANTE DE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO DAS
MACROFUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA**

**FORTALEZA
2024**

SARAH FEITOSA CAVALCANTE DE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO DAS
MACROFUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Administração e Controladoria.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Alessandra Carvalho de Vasconcelos

FORTALEZA
2024

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

A57e Andrade, Sarah Feitosa Cavalcante de.
Estrutura organizacional e desenvolvimento das macrofunções das controladorias municipais da região metropolitana de Fortaleza / Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade. – 2024.
97 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos .

1. Controladoria municipal. 2. Estrutura organizacional. 3. Macrofunções. I. Título.

CDD 658

SARAH FEITOSA CAVALCANTE DE ANDRADE

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO DAS
MACROFUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Paulo Roberto de Carvalho Nunes
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

RESUMO

Compreendida como um órgão público centralizador, a Controladoria alberga as macrofunções de auditoria, controle interno, ouvidoria, corregedoria, transparência/prevenção e combate à corrupção. Entretanto, na literatura ainda há controvérsias no que se referem a seus conceitos, funções e artefatos, particularmente, quanto às delimitações do órgão e da sua atuação no âmbito municipal. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar como os órgãos de Controladoria nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) estão estruturados e desenvolvem suas macrofunções. A pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, foi realizada por meio de pesquisa campo, mediante a aplicação de questionário, e de análise documental. O questionário, aplicado por meio da ferramenta *Google Forms*, contempla nove blocos e foi enviado para o e-mail do gestor responsável pela unidade de controladoria. Os resultados da amostra censitária, composta pelas unidades de controladoria dos 19 municípios da RMF, indicam que 16 (84,2%) deles possuem um órgão de Controladoria Geral e três (15,8%) possuem Setores de Controle Interno. Quanto ao perfil dos profissionais das Unidades de Controle, observou-se que: o controlador geral é predominantemente do gênero masculino e possui formação acadêmica em ciências contábeis ou direito. Quanto aos demais profissionais, esses são majoritariamente do gênero feminino, não concursados, com nível superior completo e com até 35 anos de idade. Acerca da estrutura das Unidades de Controle, constatou-se que: seis (31,5%) não possuem uma unidade orçamentária e que três (15,8%) não possuem qualquer mecanismo de combate à fraude e corrupção. Em relação às prioridades, foi apontada a necessidade de um sistema integrado e ampliação dos canais de acesso à informação. O principal desafio consiste na regulamentação dos procedimentos dos processos disciplinares. Conclui-se que a estrutura das CGM's da RMF carece de maior atenção e investimento por parte das autoridades governamentais, principalmente quanto à sua estrutura. Além disso, evidencia-se que as atividades referentes à transparência, corregedoria e ao combate à fraude e corrupção ainda não foram implantadas na Unidades de Controle ou, uma vez implantadas, se revelam sem a devida regulamentação e apoio técnico. Sugere-se, portanto, que haja uma política municipal de capacitação dos diversos controladores públicos, apoiada pela CGE e CGU, na qualidade de órgãos de controle de vanguarda, levando-se em consideração as peculiaridades de cada município, a fim de melhor investir, cada órgão centralizador, implementando, de forma mais efetiva, as macrofunções da controladoria nestes Entes Federativos.

Palavras-chave: Controladoria municipal; Estrutura organizacional; Macrofunções.

ABSTRACT

Understood as a centralizing public body, the Controllershship houses the macro functions of auditing, internal control, ombudsman, internal affairs, transparency/prevention and combating corruption. However, in the literature there are still controversies regarding its concepts, functions and artifacts, particularly regarding the delimitations of the body and its activities at the municipal level. In this context, this research has the general objective of investigating how the Controllershship bodies in the municipalities of the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF) are structured and develop their macro functions. The descriptive research, of a qualitative nature, was carried out through field research, using a questionnaire, and document analysis. The questionnaire, applied using the Google Forms tool, includes nine blocks and was sent to the email of the manager responsible for the controllership unit. The results of the census sample, made up of the controllership units of the 19 municipalities of the RMF, indicate that 16 (84.2%) of them have a General Controllershship body and three (15.8%) have Internal Control Sectors. Regarding the profile of professionals in the Control Units, it was observed that: the general controller is predominantly male and has an academic background in accounting or law. As for the other professionals, they are mostly female, non-competitive public servant, with a higher education degree and up to 35 years of age. Regarding the structure of the Control Units, it was found that: six (31.5%) do not have a budgetary unit and that three (15.8%) do not have any mechanism to combat fraud and corruption. Regarding priorities, the need for an integrated system and expansion of information access channels was highlighted. The main challenge is to regulate the procedures for disciplinary proceedings. It is concluded that the structure of the RMF's CGM's requires greater attention and investment from government authorities, especially regarding its structure. Furthermore, it is clear that activities relating to transparency, internal affairs and the fight against fraud and corruption have not yet been implemented in the Control Units or, once implemented, are revealed to be lacking due regulation and technical support. It is suggested, therefore, that there be a municipal policy for training the various public controllers, supported by the CGE and CGU, as vanguard control bodies, taking into account the peculiarities of each municipality, in order to better invest, each centralizing body, implementing, more effectively, the macro functions of controllership in these Federative Entities.

Keywords: Municipal controller; Organizational structure; Macrofunctions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGE/CE - Controladoria Geral do Estado do Ceará
CGE/MG - Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CGM - Controladoria Geral do Município
CGMRMF - Controladorias Gerais dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza
CGU - Controladoria Geral da União
CRG – Corregedoria-Geral da União
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB - Produto Interno Bruto
RMF - Região Metropolitana do município de Fortaleza
SIC - Setor de Controle Interno
TCE - Tribunal de Contas do Estado
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCM-SP - Tribunal de Contas dos Municípios do estado de São Paulo
TCM-RJ - Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Rio de Janeiro
TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Responsável por executar as atividades de controladoria no município.....	44
Figura 2 – As macrofunções executadas pela CGM/SCI.....	51
Figura 3 – Macrofunção de Controle Interno – Prestação de Contas.....	66
Figura 4 – Macrofunção de Auditoria – Áreas de atuação.....	68
Figura 5 – Macrofunção Integridade – Código de Ética.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Funções da controladoria.....	22
Quadro 2 – Macrofunções da controladoria pública.....	25
Quadro 3 – Estudos empíricos sobre a controladoria no setor público.....	29
Quadro 4 – Procedimentos de coleta de dados – itens e perguntas.....	35
Quadro 5 – Etapas de armazenamento e seleção dos dados.....	38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Unidades de análise da pesquisa.....	33
Tabela 2 – Posição hierárquica da CGM no organograma dos órgãos municipais da prefeitura.....	40
Tabela 3 – Unidade orçamentária (U.O.).....	46
Tabela 4 – Macrofunções destacadas na missão da CGM.....	47
Tabela 5 – Atribuições da CGM.....	48
Tabela 6 – Divulgação de atividades e capacitação de servidores, em 2022 e 2023.....	52
Tabela 7 – Gênero do Controlador Geral do Município.....	53
Tabela 8 – Formação acadêmica do Controlador Geral do Município.....	54
Tabela 9 – Pós-graduação do Controlador Geral do Município.....	55
Tabela 10 – Experiência profissional do Controlador Geral do Município.....	56
Tabela 11 – Tempo no cargo de CGM do Controlador Geral do Município.....	57
Tabela 12 – Quantidade de profissionais que atuam nas Unidades de Controle.....	58
Tabela 13 – Quantidade de profissionais concursados e não concursados que atuam nas Unidades de Controle.....	60
Tabela 14 – Quantidade de profissionais não concursados que atuam nas Unidades de Controle.....	61
Tabela 15 – Gênero da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle.....	62
Tabela 16 – Faixa etária da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle.....	63
Tabela 17 – Nível de escolaridade da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle.....	64
Tabela 18 – Formação acadêmica da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle.....	64
Tabela 19 – Macrofunção de Controle Interno – Regramentos internos.....	65
Tabela 20 – Macrofunção de Ouvidoria – Uso das manifestações recebidas.....	66
Tabela 21 – Macrofunção de Auditoria – Auditorias Setoriais.....	67
Tabela 22 – Macrofunção de Corregedoria – Órgãos/Setor responsável.....	69
Tabela 23 – Macrofunção de Corregedoria – Rito processual.....	70
Tabela 24 – Macrofunção de Transparência – Canais e outros meios de informação.....	71
Tabela 25 – Macrofunção de Transparência – Agente responsável.....	72
Tabela 26 – Macrofunção de Integridade – Mecanismos de prevenção e de combate à fraude e corrupção.....	73
Tabela 27 – Macrofunção de Integridade – Realização de capacitação, palestras.....	74
Tabela 28 – Macrofunção de Integridade – Quais as capacitações, palestras e treinamentos.....	74
Tabela 29 – Prioridades – Macrofunções da Unidade de Controle.....	75
Tabela 30 – Desafios – Macrofunções da Unidade de Controle.....	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	19
2.1 Controladoria governamental.....	19
2.2 Macrofunções da controladoria pública.....	21
2.3 Estudos empíricos sobre controladoria governamental.....	28
3 METODOLOGIA.....	32
3.1 Tipologia da pesquisa.....	32
3.2 Unidades de análise.....	33
3.3 Coleta de dados.....	34
3.4 Análise de dados.....	37
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	40
4.1 Estrutura das CGM's/Setores de Controle Interno.....	40
4.1.1 Considerações iniciais.....	40
4.1.2 Posição hierárquica da CGM no organograma institucional.....	40
4.1.3 Vínculo hierárquico dos órgãos de controle com o gabinete do prefeito.....	42
4.1.4 Nomenclatura utilizada pelos órgãos de controle municipal.....	43
4.1.5 Órgão ou setor responsável pelo sistema de controle interno municipal.....	44
4.1.6 Autonomia orçamentária das Unidades de Controle.....	45
4.1.7 Missão da Unidade de Controle municipal.....	47
4.1.8 Atribuições da Unidade de Controle municipal.....	48
4.1.9 Macrofunções desenvolvidas pela Unidade de Controle municipal.....	50
4.1.10 Divulgação de atividades e eventos voltados para a capacitação dos servidores municipais.....	52
4.2 Perfil do controlador geral e dos demais profissionais que atuam na Unidade de Controle.....	53
4.2.1 Perfil do controlador quanto ao gênero.....	53
4.2.2 Perfil do controlador quanto à formação acadêmica.....	54
4.2.3 Perfil do controlador quanto ao curso de pós-graduação.....	55
4.2.4 Perfil do controlador quanto à experiência profissional.....	56
4.2.5 Perfil do controlador quanto ao tempo no cargo de controlador.....	57
4.2.6 Perfil dos profissionais das Unidades de Controle – Quantitativo.....	58
4.2.7 Quantidade de profissionais concursados.....	60
4.2.8 Quantidade de profissionais não concursados.....	60
4.2.9 Gênero.....	62
4.2.10 Faixa etária.....	63
4.2.11 Nível de escolaridade.....	63
4.2.12 Formação acadêmica.....	64
4.3 Análise das macrofunções realizadas na Unidade de Controle.....	65
4.3.1 Controle interno.....	65
4.3.2 Ouvidoria.....	66
4.3.3 Auditoria.....	67
4.3.4 Corregedoria.....	69

4.3.5	Transparência.....	70
4.3.6	Integridade - Combate e prevenção à fraude e à corrupção.....	72
4.3.6.1	Código de ética e capacitação de servidores públicos.....	72
4.3.6.2	Mecanismos de prevenção e combate à fraude e à corrupção.....	72
4.3.6.3	Capacitação, palestras e demais eventos, voltados para o combate e à prevenção à fraude e à corrupção.....	74
4.4	Prioridades e desafios nas macrofunções da Unidade de Controle.....	75
4.4.1	Prioridades da gestão pública em relação às macrofunções de controladoria..	75
4.4.2	Desafios da gestão pública em relação às macrofunções de controladoria.....	77
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
	REFERÊNCIAS.....	85
	APÊNDICE A – Instrumento de pesquisa.....	93

1. INTRODUÇÃO

A administração pública propicia o adequado funcionamento do governo em prol das necessidades da sociedade, ofertando o maior número de serviços à sociedade, a qual, cada vez mais passa a exigir uma atuação íntegra e organizada por parte dos governantes, a fim de que o Estado possa, efetivamente, garantir o bem comum (Cordova *et al.*, 2023).

Em razão do perfil da sociedade moderna ser mais exigente quanto a aspectos de qualidade, celeridade e transparência, a inovação no setor público pode proporcionar melhorias contínuas nos serviços prestados com maior eficiência para resolução de problemas complexos (Montezano; Isidro, 2020).

No âmbito da administração pública, Santos *et al.* (2022) destacam que a controladoria pode aprimorar a eficiência e flexibilidade na gestão, a fim de realizar e manter o interesse público, tornando o processo de gestão mais seguro e eficiente e contribuindo ativamente no alcance dos objetivos da instituição.

A controladoria apresenta um papel relevante no setor público, posto que, além de auxiliar os gestores no processo decisório, permite a criação de mecanismos para melhor acompanhamento das atividades e dos programas públicos. Acrescenta-se que a controladoria também contribui na avaliação dos resultados alcançados pela administração pública (Suzart; Marcelino; Rocha, 2011).

Cunha e Callado (2019) explicam que o fato de não existir imposições legais sobre a controladoria, mas sim sobre o controle interno, a exemplo da Lei nº 4.320 de 1964, da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar nº 101 de 2000, comumente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ocasiona uma confusão entre a controladoria e a função de controle interno, culminando na falta de conhecimento dos gestores públicos sobre a controladoria.

Em pesquisa realizada nos municípios pernambucanos, Azevedo e Leitão (2018) verificaram que apesar de os resultados apresentarem dez tipos de nomenclaturas para o órgão central de controle, as mesmas foram variações da terminologia de controladoria e controle interno, corroborando a dualidade encontrada na literatura.

Conforme Ravello *et al.* (2021), a controladoria deve ser uma área considerada estratégica pela gestão organizacional. Conhecer suas funções proporciona uma maior eficiência da administração pública. Explorar a relação dinâmica entre as

funções da controladoria estabelecidas na legislação e o contexto organizacional em que elas são implantadas é relevante para o aprimoramento da gestão pública.

Destarte, as controladorias possuem diversas atribuições, distribuídas entre as subfunções de controle, as quais, do ponto de vista interno, são chamadas macrofunções da controladoria (Ribeiro; Bliacheriene; Santana, 2019), já que agrupam grandes blocos de atividades. No aspecto organizacional, essas macrofunções são subsistemas coordenados dentro do sistema interno de integridade do poder executivo.

Ao investigarem as controladorias da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Pinho e Rodrigues (2019) definiram cinco grandes áreas de atividade de controle, designando-as como instrumentos basilares na organização das controladorias públicas, são eles: planejamento e orçamento; contabilidade; sistema de informações; auditoria (contemplando o controle interno); e ouvidoria.

Apesar de ainda não haver um consenso na literatura sobre as macrofunções da controladoria pública, Bona (2021) menciona que, de um modo geral, o modelo de controladoria pública do Brasil é caracterizado pela coordenação de até seis funções, em um órgão central, a saber: 1) auditoria governamental; 2) controle interno (assessoramento e normatização); 3) corregedoria (atividades correcionais); 4) ouvidoria e acesso à informação; 5) gestão da transparência e integridade; e 6) apoio ao controle externo - emissão de pareceres e envio de dados.

Cordova *et al.* (2023) ressaltam que a literatura, invariavelmente, utiliza o termo controladoria como sendo a própria função de controle interno e explicam que o sistema de controle interno brasileiro é composto por um conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, que atua de forma integrada e multidisciplinar. Apontam ainda, como macrofunções do sistema de controle interno, as atividades de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria (Cordova *et al.*, 2023).

Outros estudos empregam o termo controladoria como sendo uma instituição ou o órgão público centralizador, que alberga as macrofunções de auditoria, controle interno, ouvidoria, corregedoria, transparência/prevenção e combate à corrupção (Fernandes; Teixeira, 2020).

Desse modo, para esta pesquisa, são analisadas as principais atividades internas, ou macrofunções da controladoria governamental, amiúde, indicadas na literatura hodierna, a saber: auditoria, controle interno (controladoria), ouvidoria, corregedoria, transparência/integridade (prevenção e combate à corrupção), assim

indicada em diversos estudos (Bona, 2021; Cordova *et al.*, 2023; Fernandes; Teixeira, 2020; Messias; Walter, 2018; Pinho; Rodrigues, 2019).

Quanto ao contexto das controladorias selecionadas para fins desta pesquisa, a escolha dos correspondentes órgãos municipais da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), composta por 19 municípios, concentra 3.903.945 milhões de habitantes, o que representa 44,4% da população do Ceará, conforme os dados do Censo 2022 do IBGE.

Além disso, o PIB da capital cearense aumentou de R\$ 65,16 bi para R\$ 73,4 bi. Esses dados são de 2021 e revelam que Fortaleza está em 8º lugar entre as capitais brasileiras, detendo cerca de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, com 0,8% de participação. Já em comparação a outros municípios do Ceará, Fortaleza é responsável pelo equivalente a 37,68% do PIB do estado (R\$ 194,88 bi). Esse número colocou a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) naquele ano como a terceira mais rica do Norte-Nordeste – atrás da Grande Salvador e do Grande Recife – e a 11ª do Brasil. Assim, os municípios da RMF podem servir de *benchmarking* para os demais municípios cearenses, fato que ratifica a relevância dos municípios selecionados para a pesquisa.

Entende-se que, para a estruturação das controladorias municipais não há estudos acadêmicos ou normativos dos órgãos de controle que estabeleçam critérios técnicos que possibilitem um dimensionamento deste departamento coerente com a estrutura ao qual está inserido. Assim, fica a critério do município o estabelecimento do quantitativo de servidores necessários para o exercício das atividades, assim como o seu planejamento e acompanhamento (Brito; Nunes; Rodrigues, 2021).

Azevedo e Leitão (2018), ao analisarem os municípios pernambucanos, observaram que inexistem diferenças, estatisticamente significantes, entre as variáveis receitas correntes, tamanho da população, área da unidade territorial e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em relação às funções das controladorias municipais.

Em mais um estudo quantitativo, os testes realizados nos municípios de Alagoas não confirmaram a expectativa da existência de um alto grau de correlação entre fatores socioeconômicos dos municípios (população, IDH e montante da receita pública) e a atuação de suas controladorias (Angeli; Silva; Santos, 2020).

Verifica-se ainda que, apesar da notória importância exercida pela controladoria pública, existem ainda muitas controvérsias e discussões no que se refere a seus conceitos, funções e artefatos (Cavichioli *et al.*, 2020), particularmente, no que tange às delimitações da organização e da atuação organizacional da controladoria, no âmbito municipal (Ravanello *et al.*, 2021), fato que ratificam a importância da pesquisa proposta.

Diante dessas considerações, a pesquisa norteia-se pela seguinte questão: como os órgãos de controladoria municipal da Região Metropolitana de Fortaleza estão estruturados e desenvolvem suas macrofunções?

Sob esse pano de fundo, o presente estudo tem por objetivo investigar a estrutura dos órgãos de Controladoria nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e como estes desenvolvem suas macrofunções.

Especificamente, pretende-se:

- 1) Verificar a estrutura das controladorias municipais, conforme sua posição no organograma composto pelos órgãos da administração pública direta, e qual o vínculo hierárquico da Controladoria;
- 2) Descrever o perfil do(a) Controlador(a) Geral do Município, bem como o perfil dos(as) profissionais que atuam nas controladorias dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza;
- 3) Analisar as macrofunções de controladoria realizadas pelas controladorias municipais da Região Metropolitana de Fortaleza; e
- 4) Identificar as prioridades e desafios (dificuldades) apresentadas pelas controladorias municipais, em relação à sua estrutura e ao desenvolvimento de suas macrofunções.

Esta pesquisa justifica-se, academicamente, por supedanear outras investigações, sobre as funções desempenhadas pelas controladorias, evidenciando-se o papel desse órgão público, principalmente, na orientação da tomada de decisões dos gestores (Silva; Carneiro; Ramos, 2015).

Ademais, os estudos empíricos que abordaram a temática, com destaque para os trabalhos realizados por Cavalcante, Peter e Machado (2011) e Pinho e Rodrigues (2019), foram elaborados por meio de uma abordagem quantitativa, com ênfase na atividade de auditoria interna. O presente trabalho distingue-se dos anteriores, principalmente, porque pretende-se realizar uma pesquisa de natureza qualitativa, com ênfase também em outras funções, a saber: ouvidoria, correição e transparência / integridade (prevenção e combate à corrupção). Pontue-se ainda que, em relação aos dois estudos mencionados (Cavalcante; Peter; Machado, 2011; Pinho; Rodrigues, 2019), o período de análise do último trabalho contemplou o ano de 2017, portanto, importa ainda atualizar a atuação destas controladorias municipais, verificar a estrutura e posição hierárquica destas CGM's; descrever o perfil dos controladores municipais, destacando a diversidade de gênero, nível de escolaridade, bem como, o tempo de atuação no cargo, formação acadêmica e pós-graduação de cada Controlador Geral; descrever o perfil dos

profissionais que atuam nas CGM's, destacando quantos são concursados ou não, gênero, faixa etária, nível de escolaridade, formação acadêmica; além de analisar as macrofunções das CGM's; e identificar as prioridades e desafios apresentados pelas controladorias municipais.

Além disso, Pinho e Rodrigues (2019) afirmam, em suas conclusões, que pode haver um distanciamento entre as atividades identificadas e as práticas efetivamente executadas pelas controladorias, o que torna necessário um maior aprofundamento por meio de novas pesquisas, bem como a utilização de outras técnicas, além de identificarem as estruturas organizacionais e o perfil dos profissionais das controladorias dos mencionados Entes Federativos.

Nesse sentido, ao verificarem a ausência de um modelo, legalmente estabelecido, a ser implantado pelas controladorias públicas, Azevedo e Leitão (2018) consideram que esse tipo de pesquisa pode servir como um guia para auxiliar os gestores tanto na implantação como no desempenho das atividades de controle público a serem realizadas pelos municípios, buscando garantir a eficiência, eficácia e efetividade das funções de controle.

Do ponto de vista social, esta pesquisa encontra justificativa pelo caráter de pertinência, relevância e atualidade do assunto, que podem contribuir para uma administração pública mais eficaz, em todas as suas áreas de atuação, especialmente, quanto ao controle das finanças públicas (Speeden; Perez, 2020). Pondere-se ainda que, apesar do controle interno desempenhar importante papel na gestão pública, há muito a se explorar em termos de contribuições científicas nesse campo de estudo (Beuren; Zonatto, 2014).

Em relação ao aspecto prático, entende-se que investigar quais as funções básicas da controladoria, no contexto da esfera pública municipal, é um exercício relevante que pode auxiliar na orientação desta área de conhecimento ainda pouco explorada. Os resultados práticos deste estudo podem, não somente desencadear outras pesquisas, como viabilizar a identificação e consolidação das funções básicas da controladoria pública, visto que no Brasil ainda não existe consensualidade, o que pode ensejar benefícios para a prática e ações diárias desta unidade organizacional (Cunha; Callado, 2019).

Os achados de Cruz *et al.* (2020) indicaram que o sistema de controle interativo está associado de forma positiva ao sistema diagnóstico, levando a crer que o

uso balanceado das alavancas de controle é relevante para promoção do controle gerencial nas organizações.

A temática acerca das controladorias municipais, segundo Nascimento *et al.* (2022), vai ao encontro da preocupação de gestores municipais com possíveis erros, fraudes e irregularidades em processos administrativos, os quais reconhecem a importância do uso do controle interno na administração pública.

Nesse momento, convém esclarecer que um dos motivos que ensejou a realização de uma pesquisa com abordagem qualitativa é a forma com que os resultados são analisados. Assim, pretende-se evitar achados que se restrinjam a fornecer informações a partir de dados numéricos, percentuais obtidos por meio de fórmulas que, embora possa propiciar uma análise mais rápida para o pesquisador, nem sempre despertam atenção ou se revela tão inteligível ao leitor, cujo perfil ou cognição não é afeta a esse tipo de informação lógico-numérica.

Desse modo, a escolha de uma pesquisa qualitativa não pretende apenas fornecer mais riqueza de conteúdo sobre a realidade das controladorias municipais, mas poderá despertar o interesse de gestores ou agentes públicos que desempenham a atividade de controladoria, principalmente, quando buscam conhecer mais sobre a estrutura, o perfil dos profissionais que atuam no órgão, principais funções executadas, deficiências e melhorias das controladorias públicas municipais, e não somente saber acerca de quantitativos que revelam, por exemplo, percentual de risco da atividade, relações, desempenho financeiro, e avaliação de auditoria, a partir de estatísticas, cálculos, e dados numéricos.

Assim, nesta pesquisa, a avaliação dos modelos de controladoria foi contemplada através de análise documental e de aplicação de questionário junto aos profissionais responsáveis dos respectivos órgãos, correspondendo às controladorias de 19 municípios cearenses, os quais compõem, legalmente, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) – Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015, com vistas a obter dados sobre a estrutura, vinculação com o Poder Executivo, os recursos humanos, as funções desempenhadas que, para este trabalho, se referem às seguintes atividades: auditoria, controle interno, correição, ouvidoria, transparência e integridade, esta última correspondendo ao combate à fraude e à corrupção.

Em síntese, este estudo descritivo classifica-se como qualitativo e usa o método de pesquisa de campo e documental. Quanto aos procedimentos de coleta dos dados, foram considerados dados primários (questionário) e secundários (análise

documental). Quanto ao questionário aplicado na pesquisa, o mesmo adapta os instrumentos de pesquisa utilizados nos estudos de Angeli, Silva e Santos (2020), Azevedo e Leitão (2018), e o questionário de diagnóstico da Controladoria Geral e Ouvidoria Municipal de Fortaleza - CGM (exercício de 2023). No que se refere à pesquisa documental, buscou-se informações e documentos disponíveis nos *sites* institucionais dos municípios, relacionados as características destes Entes Federativos, a estrutura das controladorias governamentais dos municípios da RMF.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, sendo apresentada inicialmente a introdução ao tema, na qual consta a contextualização, questão de pesquisa, objetivos e justificativa; a segunda seção se perfaz a revisão de literatura, contendo três subseções, cujos temas são controladoria governamental, macrofunções da controladoria pública e estudos empíricos sobre controladoria pública; a terceira seção apresenta a metodologia aplicada, indicando a tipologia, as unidades de análise, instrumento e coleta de dados, e análise dos dados; a quarta seção exhibe os resultados da pesquisa; e, por fim, a conclusão do estudo é apresentada na quinta seção. Ao final são expostas as referências utilizadas e apresentado o Apêndice A - Instrumento de pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A atuação da controladoria consiste em fornecer, aos demais órgãos e gestores, o apoio no planejamento e no controle das atividades desempenhadas, por meio da manutenção de um sistema de informações, permitindo integrar as várias funções e especialidades, subsidiando-os no que lhes for necessário para alcançar tal fim (Oliveira; Perez Jr.; Silva, 2015). Pode-se afirmar que a controladoria desempenha um relevante papel nas organizações, contudo, em termos teóricos, ainda há discrepâncias ao definir com clareza o que ela significa (Cavichioli *et al.*, 2020).

Nesse argumento, a presente seção contém estudos que tratam sobre a controladoria e suas funções, trazendo aspectos sobre sua origem, definição, dentre outras peculiaridades.

2.1 Controladoria governamental

A Controladoria governamental tem como objetivo, dentre outros, proporcionar à sociedade a transparência e o controle dos atos públicos, através de medidas corretivas e preventivas, quanto ao cumprimento das normas e princípios fixados em lei (Gomes *et al.*, 2013). Nesse sentido, Silveira *et al.* (2019) explicam que a controladoria atua como setor de observação e controle da administração pública, sendo por meio dela que dados e informações serão detalhados de forma mais detida, buscando detectar possíveis falhas no processo.

A interação de funções reunidas demonstra a capacidade da controladoria de articular diversos recursos e gerar valor, sendo esta capacidade um de seus atributos. Ressalte-se que, o conjunto de controles e sistemas de gestão utilizados pela controladoria é mero exemplo dessas capacidades, porque combina o mecanismo estrutural dos gestores, controles orgânicos e o controle interativo utilizado pela contabilidade (Brescovici; Garrido; Monticelli, 2022).

Angeli (2017) informa que a literatura reconhece as controladorias públicas como instituições ou mecanismos de *accountability*. Portanto, considerando o significado do termo *accountability*¹, as controladorias governamentais se apresentam como órgãos

¹ *Accountability* corresponde a um conceito que agrega características para ampliar o controle social sobre a execução de políticas públicas (Levitas, 2017), e, desse modo, exige medidas que afixem transparência na execução de recursos, responsabilização de agentes públicos, ampla prestação de contas e estimule a participação social, inserindo o cidadão como centro de fiscalizações das políticas públicas (Loozekoot; Dijkstra, 2017).

cujas atividades estão voltadas para algumas dimensões, dentre elas: prestação de contas, transparência e participação popular (Raupp; Pinho, 2023).

Pontue-se ainda que, a controladoria governamental é capaz de corroborar para o alcance de programas e metas do governo, por meio de instrumentos eficientes e legais, criando serviços e melhores condições para o bem-estar da população (Silva; Carneiro; Ramos, 2015).

Vale destacar que, a controladoria surgiu do controle interno, o qual nasceu da necessidade de maior controle financeiro. Com a criação da CGU, pela Lei nº 10.683/2003, foi implantado no Brasil o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, estando incumbido da promoção da transparência e a prevenção e o combate à corrupção (Castro, 2018).

Convém explicitar que o termo controladoria foi utilizado para designar o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal: a Controladoria Geral da União – CGU (Muniz, 2017). Nesse tocante, a CGU tem apresentado resultados positivos significativos na investigação de irregularidades, recuperação de recursos e combate à corrupção, culminando na expulsão de servidores (Bona, 2021).

Conforme o artigo 49 da Lei Federal nº 14.600/2023, são áreas da competência da CGU, a saber: a defesa do patrimônio público; o controle interno e auditoria governamental; fiscalização e avaliação de políticas públicas e de programas de governo; integridade pública e privada; correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados; prevenção e combate a fraudes e à corrupção; ouvidoria; incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação; promoção da ética pública e prevenção ao nepotismo e aos conflitos de interesses; suporte à gestão de riscos; e articulação com organismos internacionais e com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiros, nos temas que lhe são afetos.

Ressalte-se que, não basta ser implantada, a controladoria pública deve se apresentar atuante e bem estruturada para que haja bons resultados em termos de organização e administração dos recursos públicos. Nesse aspecto, concluiu o estudo de Speeden e Perez (2020) que a falta ou o fraco desempenho das controladorias e do controle externo impacta no planejamento e nas finanças públicas.

Portanto, a implantação de uma controladoria pública não significa, por si só, que a administração passou a ser mais eficiente e inovadora na prestação de serviços. Nesse aspecto, Bona, Borba e Miranda (2020) revelam que existe um problema nas pequenas cidades, uma vez que as atividades como auditoria, controle interno, ouvidoria,

correição e transparência, comumente, desempenhadas pelas controladorias, têm ficado sob a responsabilidade de um único servidor, dificultando, por exemplo, o funcionamento do ciclo anticorrupção.

Ademais, o estudo de Ravanello *et al.* (2021) constatou que é diminuta a exclusividade no desempenho das atividades nas controladorias municipais do Rio Grande do Sul, constatando que apenas o coordenador possui dedicação exclusiva e estar investido em cargo de provimento efetivo. Tais considerações comungam com o trabalho de Azevedo e Leitão (2018) que evidencia a importância da criação de uma carreira específica para o controle, fortalecendo as atividades de Controladoria na área pública. A criação de uma carreira específica faria com que a rotatividade das pessoas, que atuam no setor, fosse menor, possibilitando o aumento da autonomia de atuação (Ravanello *et al.*, 2021).

Na mesma esfera, Bonetti, Wernke e Zanin (2018) averiguaram que nem sempre os gestores possuem conhecimento do conceito e aplicabilidade das funções da controladoria em um órgão público e, por essa razão, surge a necessidade de o gestor conhecer melhor tais aspectos em toda sua amplitude e complexidade.

Por sua vez, Cruz, Silva e Spinelli (2016) explicam que a estruturação e valorização adequada das controladorias decorrem também das vontades políticas dos prefeitos. Nas situações que denotam incompetência, corrupção e uso indevido do poder, o problema é visto como resultado da ausência de controle sobre os atores que têm os mecanismos necessários para realizar tarefas, seguir as regras e alcançar as metas pelas quais são responsáveis (Olsen, 2018).

Percebe-se que a criação de um órgão público centralizador (CGU), responsável por atividades como as de controle interno, transparência e combate à corrupção, ocorreu no Brasil em 2003, por parte do Poder Executivo Federal.

No entanto, após duas décadas de implantação desse modelo de gestão pública brasileira (CGU), é possível observar, principalmente, nas esferas municipais, que a falta de estrutura e de valorização desses órgãos de controle, a exemplo da ausência de uma carreira específica de profissionais, pode comprometer o desempenho das controladorias e do controle externo, trazendo impactos negativos no planejamento e nas finanças públicas.

2.2 Macrofunções da controladoria pública

A abordagem das funções da controladoria não é consensual na esfera pública, assim como acontece na literatura (Azevedo; Leitão, 2018). Em razão do seu surgimento da prática contábil, a controladoria não possui uma padronização quanto às suas funções (Meller; Lopes; Lunkes, 2014).

As funções da controladoria, considerando o início dos anos 1970 até 2014, estavam muito arraigadas às práticas contábil-financeiras, valendo ressaltar que a literatura considera a controladoria como uma das áreas da contabilidade (Araujo, 2011).

Sartoratto, Lunkes e Rosa (2016) depreenderam que a controladoria está em processo de consolidação de suas funções, refletindo nas diferentes concepções em relação às suas atividades, em virtude das influências, modelo de gestão e de cada estrutura organizacional.

Nesse sentido, tem-se o levantamento das funções da controladoria realizado por Cunha e Callado (2019), sob a concepção de diferentes autores ao longo do tempo, doravante apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Funções da controladoria

Autoria (Ano)	Funções da controladoria
Kanitz (1976)	Direção e a implantação dos sistemas organizacionais de informação, motivação, coordenação, avaliação, planejamento e acompanhamento
Willson <i>et al.</i> (1995)	Função de planejamento, informativa, controle e contábil
Peleias (2002)	Empreender esforços para suprir os gestores com ferramentas de informática que permitam o planejamento, o registro e o controle das decisões tomadas em cada fase do processo de gestão
Borinelli (2006)	Funções contábil, gerencial, custos, tributária, controle interno, riscos e gestão da informação
Beuren, Bogoni e Fernandes (2008)	Gestão de informações, contábil, gerencial, custos, controles internos e tributação, proteção e controle de ativos
Suzart, Marcelino e Rocha (2011)	Função contábil, gerencial-estratégica, tributária, proteção e controle dos ativos, controle interno e controle de riscos.
Lunkes, Schnorrenberguer e Rosa (2013)	Função contábil, controle, administração de impostos, planejamento, elaboração de relatórios e interpretação, controle interno, sistemas de informações, auditoria, custos, orçamento, planejamento
CGMA (2014)	Custo de transformação e gestão, relatórios externos, estratégia financeira, controle interno, avaliação de investimentos, controle e gestão orçamentária, decisão sobre preço, desconto e produto, gestão de projetos, aderência e conformidade à regulamentação, gestão de recursos, gestão de risco, gestão tributária estratégica, tesouraria e gestão de caixa, auditoria interna

Fonte: Cunha e Callado (2019).

Diante do elenco de autores expostos no Quadro 1, as funções da controladoria compreendem desde atividades básicas da contabilidade até as práticas de gestão estratégica, a saber: função contábil e gerencial; custos; gestão de tributos, impostos e riscos; controles internos; gestão da informação; proteção e controle de ativos; subsídio ao processo de gestão; apoio à avaliação de desempenho; promoção da

integração entre as áreas organizacionais; auditoria e orçamento; e motivação, coordenação, avaliação, planejamento e acompanhamento de todos os setores (Cunha; Callado, 2019).

Percebe-se, todavia, que a controladoria evoluiu com o passar do tempo. Anteriormente, considerada como uma função mais restrita à análise de contas e ao processamento de dados contábeis, ela assumiu uma função estratégica, em que contribui diretamente na elaboração do planejamento estratégico organizacional, bem como em suas diretrizes (Assis; Silva; Catapan, 2016).

A literatura internacional aponta que o estudo das funções de controladoria é assunto não pacificado, pois há contrastes entre as tarefas mais repetitivas e aquelas com conteúdo mais estratégico (Rieg, 2018). O debate relacionado às funções da controladoria ainda não se exauriu, permanecendo algumas lacunas na pesquisa sobre as funções da controladoria, envolvendo os cargos de controladoria em o organograma das organizações, resultante das interpretações dos gestores sobre o exercício dessas funções (Byrne; Pierce, 2018).

Diversos estudos abordam as funções das controladorias com o emprego de terminologias mais afetas à esfera privada, como é o caso da pesquisa realizada por Bonetti, Wernke e Zanin (2018), ao observaram que, no universo das prefeituras municipais do sudoeste do Paraná, as controladorias, em conformidade com as definidas pela literatura, atuam com maior incidência nas funções gerencial-estratégica, proteção de ativos, avaliação do orçamento, controle de riscos e, em menor proporção, nas funções custos, contábil, planejamento/controle e tributária.

Ressalte-se que, diferentemente da empresa privada, cuja finalidade pode ser resumida no lucro, o setor público possui objetivos mais difusos e menos palpáveis, a exemplo do bem-estar dos cidadãos, a atenção aos princípios democráticos e republicanos, o que, dentre outras premissas, também gera implicações na atuação dos órgãos públicos (Fernandes; Teixeira, 2020).

Desse modo, há estudos que apontam que o modelo de controladoria pública do Brasil tem uma atuação transversal (Spinelli; Cruz, 2019) e multidimensional (Loureiro *et al.*, 2012), caracterizado pela coordenação de até seis dessas funções ou macrofunções em um órgão central (Bona, 2021), são elas:

- Auditoria governamental;
- Controle interno (assessoramento e normatização);
- Corregedoria (atividades correcionais);

- Ouvidoria e acesso à informação;
- Gestão da transparência e integridade (prevenção e combate à corrupção); e
- Apoio ao controle externo (emissão de pareceres e envio de dados).

Essa ampliação de atividades tem relação com as competências legais e constitucionais que deram origem ao setor (Balbe, 2019), mas que foram se ampliando a partir dos recentes avanços normativos do Brasil, a exemplo das leis de responsabilidade fiscal, dos portais transparência, de acesso à informação, lei anticorrupção, a lei das ouvidorias e a lei geral de proteção de dados, quase todas, atualmente, sob responsabilidade da típica controladoria-geral do poder executivo (Bona, 2021).

Em nível nacional, a CGU é responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, atuando em prol da defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão. Muniz (2017) afirma que a organização administrativa da Controladoria Geral da União (CGU) é composta por quatro órgãos específicos singulares: a Ouvidoria Geral da República (OGU), a Corregedoria Geral da União (CRG), a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Segundo Muniz (2017), cada um desses órgãos evoluiu, com acréscimos em suas competências, o que ocorreu com o advento de novas leis, a exemplo da Lei de Acesso à Informação e da Lei Anticorrupção. No entanto, no Brasil, em alguns estados há controladorias locais que nem sempre desenvolvem atividades com o mesmo escopo que a CGU (Messias; Walter, 2018).

Nesse sentido, a pesquisa de Cunha e Callado (2019) constatou que não há conformidade entre as funções desempenhadas pelas controladorias públicas municipais das capitais brasileiras, havendo outros pontos divergentes quanto às suas características. Todavia, tratando-se das capitais do Brasil, é certa evolução quanto à consolidação do setor, em comparação com resultados de estudos semelhantes anteriores.

Em se tratando de controladorias estaduais, a exemplo da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais - CGE/MG, a sua finalidade, adotando o modelo apresentado pela CGU, é assistir o governador do estado desempenhando atribuições quanto à defesa do patrimônio público, ao controle interno, a auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção e ao aprimoramento da transparência no âmbito da administração pública (Messias; Walter, 2018).

No âmbito do Poder Executivo cearense, o modelo apontado pela CGU também é observado. A Constituição do Estado do Ceará dispõe que “as atividades de

controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição” (Ceará, 1989, art. 154, inciso XXVII).

Os resultados da pesquisa de Pinho e Rodrigues (2019) acerca das atividades de Controladoria Governamental nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, indicaram aquelas funções que mais se destacam, assim como sua aderência aos normativos correlatos. Os autores concluíram que os respectivos órgãos de controle municipal, caracterizando-se como proativos, executam, prioritariamente, atividades relacionadas ao controle interno, à prevenção e combate à corrupção, à elaboração de normas e procedimentos (Pinho; Rodrigues, 2019).

Cordova *et al.* (2023) explicam que, as atividades de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria, consoante o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), são macrofunções agregadas pelo sistema de controle interno, institucionalizado pelas entidades públicas brasileiras. Pontue-se ainda que Azevedo e Leitão (2018) e Cunha e Callado (2019) tratam as atividades de auditoria, corregedoria/correição, ouvidoria e transparência (integridade) como subfunções da atividade de controle interno.

Vale destacar que os referidos autores utilizam o termo controladoria ao invés da expressão controle interno, substituindo seu sentido de órgão público para empregá-lo como uma atividade, chegando, inclusive, a definir cada uma destas macrofunções, conforme exposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Macrofunções da controladoria pública

Macrofunções	Descrições
Ouvidoria	Fomenta o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e sobre a adequada aplicação de recursos públicos
Controladoria	Subsidia a tomada de decisão governamental e propicia a melhoria contínua da qualidade do gasto público, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento de objetivos
Auditoria	É o instrumento que avalia ações implementadas pela administração pública segundo critérios previamente definidos e adequados, com o fim de expressar uma conclusão quanto ao funcionamento de políticas públicas para a gestão responsável e para a sociedade
Corregedoria/Correição	Tem a finalidade de apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da administração pública e de promover a responsabilização dos envolvidos, por meio dos processos e instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos apurados, à responsabilização dos agentes e à obtenção do ressarcimento de eventuais danos causados ao erário

Fonte: Adaptado por Cordova *et al.* (2023), baseado no Projeto de Lei da Câmara nº 229, de 2009.

A pesquisa acerca das controladorias municipais ainda é um tema pouco explorado, conforme elucidado por alguns estudos, voltados para a realidade municipal, são eles: Eckert *et al.* (2012), Cruz *et al.* (2014), Rodrigues e Betim (2014), Silva, Carneiro e Ramos (2015), Azevedo e Leitão (2018), Bonetti, Wernke e Zanin (2018), Silveira *et al.* (2019), Pinho e Rodrigues (2019), Cunha e Callado (2019) e Angeli, Silva e Santos (2020). Nestes cinco últimos, percebe-se a busca na identificação das funções executadas pelas controladorias das prefeituras municipais.

Nas controladorias públicas, a função de auditoria governamental busca a confirmação da legalidade e da legitimidade dos atos e fatos administrativos, e avaliar os resultados alcançados, conforme os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística (Castro, 2018).

Cumprir pontuar que a auditoria interna, até pouco tempo atrás, era apontada na literatura como sinônimo de controle interno (Nascimento, 2002). Daí, é provável que alguns autores, como Pinho e Rodrigues (2019), tratem as atividades desenvolvidas pela controladoria governamental da Região Metropolitana de Fortaleza com ênfase nos dados extraídos, especificamente, das atividades relacionadas a auditoria, inclusive, concluindo sua pesquisa com base nesta função (Pinho; Rodrigues, 2019).

Em relação ao controle interno, pontua-se, inicialmente, que o termo controle na área de conhecimento da administração pode adquirir o significado de função administrativa, fazendo parte do processo administrativo, juntamente com as demais funções: planejamento, organização e direção. A função controle tem a finalidade de garantir que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido pela gestão pública se ajustem, tanto quanto possível, aos objetivos previamente estabelecidos (Chiavenato, 2003).

Importa esclarecer ainda que, a atividade de controle interno no setor público brasileiro se desenvolveu, inicialmente, vinculada ao conceito de controle de gestão financeira, mudando para uma perspectiva mais ampla após a Constituição Federal de 1988 (Melo; Leitão, 2021). Dada à sua importância e amparo constitucional, a função de controle interno deve ser exercida em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo a preservação do patrimônio público, o controle da execução das ações que integram os programas e a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas (Andrade, 2020).

Nesse aspecto, alguns estudos apontam a atividade de controle interno como a maior e principal função da controladoria governamental, onde as demais atividades, como a auditoria, ouvidoria, corregedoria, transparência (integridade), figuram apenas como subfunções daquela (Azevedo; Leitão, 2018; Cunha; Callado, 2019; Luz; Clazer; Ribeiro, 2016).

Por sua vez, as ouvidorias públicas constituem uma forma de interação entre sociedade e Estado, com base na ampliação do acesso à informação, buscando aprimorar a prestação dos serviços públicos e o combate à corrupção, atuando, por conseguinte, no controle da Administração Pública, como instância de integridade e promoção do controle social (CGU, 2021).

Por meio do estudo nas ouvidorias universitárias públicas, que analisou a adequação destas ao modelo de maturidade das ouvidorias públicas da CGU, Amorim (2022) apontou que o motivo maior para o insucesso na adequação é a falta de recursos humanos disponíveis para as equipes ouvidoras e a falta de qualificação delas.

Assim, aumentar o número de membros da equipe ouvidora beneficiaria a unidade, e o atendimento mais humanizado também seria uma vantagem, pois uma equipe mais robusta e heterogênea redundaria em mais disponibilidade para cada atendimento. De acordo com o modelo apresentado pela CGU, a atuação da ouvidoria em rede pode reduzir as dificuldades, pois a cooperação entre unidades internas e externas faria diferença positiva no desempenho desta atividade (Amorim, 2022).

Outra macrofunção da controladoria é a correição. Na defesa da integridade e da normalidade do funcionamento do serviço público federal, a Corregedoria atua em três frentes: prevenção, detecção e punição, mantendo atualizado o registro dos Processos Administrativos Disciplinares nos Sistemas Correcionais da CGU, em conformidade com os preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007 e Portaria CGU nº 2.463/2020 (ANATEL, 2020).

A prestação de contas, por sua vez, está atrelada à transparência, seja na esfera municipal, estadual ou federal, uma vez que, ao administrar ou gerenciar o dinheiro público, surge o dever de fazer a prestação de contas, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, no Art. 70. Desse modo, é possível afirmar que a prestação de contas é um instrumento de transparência dos recursos públicos, sendo respaldada pela Constituição Federal (Nascimento *et al.*, 2022).

Contudo, segundo Macedo (2019), no Brasil, a transparência não vem impactando na *accountability*. Referida autora explica que a transparência poderia

cumprir o seu papel de forma plena, na medida em que permita à sociedade avaliar o trabalho dos órgãos de controle, porém, existe uma falta clareza por parte da sociedade sobre o entendimento e a utilidade desta dimensão da governança.

Corroborando essa constatação, Fernandes e Teixeira (2020) ensinam que a incapacidade de perfeito monitoramento da administração pública é causada pela assimetria de informação existente entre a sociedade e os atores públicos. Tal assimetria faz com que o corpo burocrático ou os agentes políticos desviem a atuação estatal do pleno atendimento às demandas coletivas, no intuito de cumprir uma agenda própria.

Para Nascimento *et al.* (2002), os gestores e servidores públicos têm o dever de administrar bem os órgãos públicos, prestando um serviço de qualidade, priorizando a população no geral e não a interesses particulares. Todavia, é cediço que nem sempre os administradores e terceiros cumprem, efetivamente, o seu mister em nossa sociedade. Por tal razão, os mesmos devem prestar contas de suas ações à população em geral. Acrescente-se que nos últimos anos vem aumentando, demasiadamente, a corrupção no Brasil, o que faz necessário um meio de controlar os abusos de poder e erros de más gestões (Nascimento *et al.*, 2022).

Por outro lado, observa-se a delegação das novas responsabilidades, pelo controlador municipal, sendo esta decorrente das alterações legais ao longo dos anos e, principalmente, em razão de novas competências na controladoria, que exigem uma ampliação na estrutura física e técnica, a fim de atender às novas atividades e competências (Batista *et al.*, 2022).

Assim, a controladoria, durante muito tempo, tinha suas funções arraigadas às atividades de natureza contábil-gerencial, mormente, considerando os estudos sobre as controladorias de empresas privadas. No entanto, a literatura, principalmente a partir de 2012, passou a identificar, mormente na esfera pública, as funções voltadas para atividades de correição, ouvidoria, transparência, integridade, além do controle interno e auditoria, consideradas pela Controladoria Geral da União como as macrofunções da controladoria pública.

2.3 Estudos empíricos sobre a controladoria governamental

Os estudos anteriores identificados na revisão de literatura envolvendo o tema controladoria e controle interno no setor público mais alinhados com a temática proposta e objetivos da presente pesquisa estão dispostos no Quadro 3.

Quadro 3 – Estudos empíricos sobre a controladoria no setor público

Autoria (Ano)	Objetivo	Principais resultados
Cavalcante, Peter e Machado (2011)	Delinear o perfil dos órgãos de controle interno municipal do estado do Ceará, de forma a contribuir para a melhoria de sua organização sistêmica e consequentemente dos resultados obtidos	Constatou que as unidades de controle presentes nos municípios da amostra não possuem autonomia, visto que, na maioria dos casos, são unidades integrantes de secretaria ou órgão, fato que reduz de forma significativa a atuação do controle, dificultando a adoção de medidas que visem a melhor aplicação dos recursos públicos. Concluiu que muito ainda resta a fazer em prol da transparência na gestão dos recursos públicos
Silva, Carneiro e Ramos (2015)	Verificar se as funções desempenhadas pelas Controladorias municipais do estado de Rondônia estão de acordo com as funções definidas na literatura	Observou falta de transparência para a devida instrumentalização do controle social pelo cidadão, descumprindo a atual NBC T 16.1 por não atender as principais legislações pertinentes ao controle interno
Messias e Walter (2018)	Identificar se as informações divulgadas nos relatórios do Governo e da Controladoria-Geral do estado de Minas Gerais atendem às recomendações de governança o Estudo nº 13 da Federação Internacional dos Contadores (IFAC)	O governo e a Controladoria-Geral do estado de Minas Gerais atendem de forma parcial às recomendações do PSC/ IFAC quanto à dimensão dos relatórios externos, em suas práticas de governança
Azevedo e Leitão (2018)	Investigar as características da controladoria nas prefeituras do estado de Pernambuco	A função de controle interno é executada por todas as controladorias estudadas. As subfunções corregedoria e ouvidorias são executadas por uma mínima quantidade de órgãos de controle interno. Apesar de executarem a função de prevenção e combate à corrupção, as ações desta atividade ainda são esquecidas
Pinho e Rodrigues (2019)	Analisar as atividades desenvolvidas pelos órgãos de Controladoria Governamental existentes nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)	Os resultados indicam que as atividades desenvolvidas pela controladoria governamental da RMF – principalmente as relacionadas à auditoria – estão caracterizadas como positivas, tendo em vista seu caráter preventivo, a partir de quando buscam antever possíveis inconsistências nos atos administrativos oficializados pelos gestores municipais. Verificou que os referidos órgãos de controle atendem, em grande parte, às recomendações emanadas pela doutrina ou pelas normas legais relacionadas à sua área de atuação
Cunha e Callado (2019)	Identificar como se caracterizam as controladorias das prefeituras das capitais do Brasil, sobretudo no que se refere às funções executadas por estes órgãos	Os achados, no tocante às características das unidades, permitiram concluir que elas são denominadas CGM, formalizadas como secretarias, as quais funcionam 8 horas por dia e tem dotação orçamentária acima de R\$ 1.000.000,00, que em grande parte são compostas por mais de 25 profissionais que não são da carreira de controle. Quanto à identificação das funções desempenhadas pelas controladorias públicas municipais, percebeu-se que a função controle interno foi a única executada por todas as unidades participantes do estudo, enquanto que a função gerencial estratégica foi exercida por

		73,3%, seguida pela função proteção e controle de ativos (60%) e controle de risco (53,3%)
Angeli, Silva e Santos (2020)	Descobrir com que medida se pode analisar a atuação das controladorias municipais, quais fatores estão associados ao seu melhor ou pior desempenho e o quanto esses fatores impactam a gestão dos entes	Os resultados revelaram que 21% das unidades de controle interno tiveram atuação considerada muito boa ou boa, 30% tiveram atuação regular, e quase a metade delas (49%) atuação ruim ou nula Os testes estatísticos indicaram que atributos relacionados aos recursos materiais e humanos de que as controladorias municipais afetam mais a sua atuação do que atributos legais e organizacionais Observou-se que Controladorias municipais que dispõem de servidores concursados e capacitados, que operam sistemas de informação adequados às atividades que realizam, e que trabalham sob a égide de programas de governo específicos para as ações de controle interno, tendem a ter melhor desempenho no índice do que aquelas que não possuem tais atributos Os fatores socioeconômicos (IDH, população e receita pública) não demonstraram afetar significativamente a atuação das controladorias municipais, o que sugere que seu desempenho depende de fatores endógenos a elas
Lucas <i>et al.</i> (2022)	Avaliar o mecanismo de controle interno que a Prefeitura Municipal de Fortaleza dispõe como forma de monitorar as demandas recebidas por órgãos de controle externo, a exemplo do Ministério Público e Tribunais de Contas	A constatação de resistência, por parte dos órgãos municipais, em relação a adesão ao novo procedimento de controle interno Constatou-se ainda que as principais barreiras detectadas, durante a implantação de um sistema de controle interno, consistem na falta de uma cultura de gestão ao risco, a carência de pessoal em número adequado e a qualidade técnica exigida
Nascimento <i>et al.</i> (2022)	Investigar a realidade dos pequenos municípios do Cariri Ocidental Paraibano, quanto ao uso do controle interno no gerenciamento dos processos internos	A pesquisa revelou que alguns dos municípios demonstraram preocupação com possíveis erros, fraudes e irregularidades diante dos processos; reconhecendo assim a importância do uso do Controle Interno na administração pública, mediante o que preconiza a CF de 1988
Cordova <i>et al.</i> (2023)	Verificar a atuação das macros funções de Auditoria, Controladoria, Corregedoria e Ouvidoria das instituições de ensino superior (IES) públicas federais quanto ao atendimento às diretrizes de acessibilidade ao usuário, transparência, acesso à informação, fiscalização e controle na gestão dos recursos públicos, bem como a avaliação e apuração das manifestações da comunidade acadêmica	Dentre os resultados, no que tange a estrutura organizacional, definição e divulgação clara de papéis, publicização de suas informações e independência em relação à alta administração, observou-se que as Auditorias Internas e Ouvidoria encontram-se, no momento, melhor estruturadas e com índice de implementação em estágio superior do que as corregedorias e controladorias Não há uniformidade do sistema de controle interno com base na adoção dos aspectos de governança por parte dos elementos que compõem a sua estrutura

Fonte: Elaborado pela autora a partir da revisão de literatura (2024).

Ressalte-se que esta pesquisa se baseia, primeiramente, nos estudos realizados por Cavalcante, Peter e Machado (2011) e Pinho e Rodrigues (2019),

mormente quanto à escolha e definição do tema, porquanto, tais artigos também estudaram os órgãos de controle interno dos municípios pertencentes à RMF.

No entanto, esta pesquisa distingue-se, em face de alguns aspectos, a saber: a) maior amplitude, abrangendo todas as funções da controladoria pública (auditoria, ouvidoria, controle interno, corregedoria/correição, transparência, integridade/prevenção à fraude); b) a quantidade de municípios, indicada conforme a Lei Complementar Estadual nº 154/2015; c) por traçar o perfil dos profissionais que atuam nas controladorias municipais objetivo de estudo; e d) por tratar-se de uma pesquisa de campo.

A importância de estudos sobre as funções desempenhadas pela controladoria municipal é corroborada pelo trabalho recente de Nascimento *et al.* (2022), principalmente, no tocante ao combate à fraude e irregularidade nos processos internos da administração pública.

Por fim, diversos estudos constataram que a implantação de um controle eficaz, bem estruturado, obedecendo aos ditames legais e normas aplicáveis, pode ensejar bons resultados, tanto no desempenho da instituição, como na prevenção de riscos e falhas (Lucas *et al.*, 2022).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

Quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser caracterizada como descritiva (Vergara, 2004), pois visa a análise de evidências, acerca das atividades de controle interno municipal, verificando a estrutura das controladorias governamentais, o perfil dos profissionais que atuam nestes órgãos, as funções de controladoria desenvolvidas e as principais prioridades e desafios (dificuldades) apresentados pelas controladorias municipais, em relação a sua estrutura e execução de suas funções. Esses registros foram levantados e gerenciados a partir da elaboração de questionário, aplicado junto a cada Unidade de Controle ou Setor de Controle Interno (SCI) municipal, e da pesquisa documental nos *sites* institucionais dos municípios.

Ademais, esta pesquisa, quanto a abordagem do problema, classifica-se como qualitativa, cuja escolha se fez com fundamento nos motivos apontados anteriormente na justificativa, acerca das atividades de controle interno nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Ressalte-se que, para Flick (2009), na pesquisa qualitativa os pesquisadores investigam os fenômenos em seus contextos naturais, buscando compreendê-los e/ou interpretá-los com base em sentidos atribuídos pelas pessoas.

Denzin e Lincoln (2011) afirmam que a pesquisa qualitativa consiste em um arcabouço de práticas interpretativas que faz o mundo visível. Esse tipo de pesquisa pretende obter dados descritivos de pessoas, lugares e processos interativos que acontece por meio do contato direto do pesquisador com aquilo que está sendo estudado, sendo que a compreensão dos fenômenos se dá segundo a perspectiva dos sujeitos participantes (Dalfovo; Lana; Silveira, 2008; Godoy, 1995).

Além disso, quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa de campo, utilizando-se de um questionário estruturado.

Considera-se uma pesquisa de campo, visto que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (Yin, 2015, p. 32), e os pesquisadores devem ver um caso como “um sistema limitado” e investigá-lo “como um objeto ao invés de um processo” (Smith, 1978, p. 2), verificando as atividades e contribuições obtidas na administração pública municipal, dentre outros aspectos. Gray (2012, p. 138) explica que “a integração e a comparação de diferentes perspectivas podem construir compreensão rica e detalhada sobre um contexto”.

3.2 Unidades de análise

As Controladorias Gerais dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (CGMRMF) selecionadas para esta pesquisa correspondem às controladorias municipais dos 19 municípios do estado do Ceará que pertencem à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), indicados por meio da Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015.

Conforme a Lei Complementar nº 154/2015, foi definida a nova composição da Região de Planejamento da Grande Fortaleza, sendo que a regionalização fixada reúne os 19 municípios selecionados na pesquisa, consoante a Tabela 1.

Tabela 1 – Unidades de análise da pesquisa

Municípios	População (2022 - IBGE)	IDHM (2010 - IBGE)	Receita corrente (em R\$) (Arrecadada/ 2023 - LOA)
Aquiraz	80.645	0,641	441.899.217,73
Cascavel	72.720	0,646	322.636.046,76
Caucaia	355.679	0,682	1.736.765.904,97
Chorozinho	20.163	0,604	115.954.518,48
Eusébio	74.170	0,701	670.744.097,36
Fortaleza	2.428.708	0,754	10.923.641.320,00
Guaiúba	24.325	0,617	102.397.007,59
Horizonte	74.755	0,658	419.033.518,32
Itaitinga	64.650	0,626	NL
Maracanau	234.509	0,686	1.173.102.187,81
Maranguape	105.093	0,659	NL
Pacajus	70.983	0,659	257.337.021,32
Pacatuba	81.524	0,675	NL
Paracuru	38.980	0,637	157.185.094,44
Paraipaba	32.216	0,634	NL
Pindoretama	23.391	0,636	NL
São Gonçalo do Amarante	54.143	0,665	592.768.400,15
São Luís do Curu	10.822	0,620	46.378.351,63
Trairi	58.415	0,606	238.428.209,46

Nota: NL – não localizado.

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Lei Complementar nº 154/2015 e *sites* institucionais das prefeituras analisadas (2024).

Frise-se que a presente pesquisa será realizada a partir da seleção de municípios que integram a Região Metropolitana de Fortaleza, adotada nos estudos de Cavalcante, Peter e Machado (2011) e Pinho e Rodrigues (2019), os quais analisaram os municípios da RMF.

Observando a Tabela 1, percebe-se que não foi possível localizar, no *site* institucional da prefeitura de 5 municípios, o valor total da receita arrecadada durante exercício de 2023.

Vale salientar que, nesta pesquisa, a opção por analisar os 19 municípios que integram RMF foi feita no intuito de se investigar as estruturas organizacionais de controladorias municipais do estado do Ceará e suas funções, em que as unidades de análise pudessem apresentar características distintas entre si (população, PIB e receita corrente), possibilitando uma adequada análise comparativa dos resultados.

3.3 Coleta de dados

Em relação aos dados para atender ao primeiro objetivo específico foi realizada uma pesquisa documental nos *sites* institucionais de cada uma das 19 prefeituras que integram a RMF.

Na pesquisa documental, analisou-se os *sites* institucionais e suas diversas abas, durante o período que compreende o dia 18 de janeiro ao dia 9 de fevereiro de 2024. A referida pesquisa coletou informações sobre o organograma dos órgãos municipais da administração direta; a missão e a atribuição da CGM; as notícias sobre as atividades e eventos realizados pela CGM, e divulgadas a partir do ano de 2022; e o perfil do controlador geral.

Ademais, a partir dos dados contidos nos sítios institucionais, houve a verificação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada Ente Federativo, que serviu para fornecer informação acerca da unidade orçamentária/dotação de cada Unidade de Controle municipal investigada.

A coleta de dados primários, para atendimento do segundo, terceiro e quarto objetivos específicos e do objetivo geral, foi realizada mediante a aplicação de questionário estruturado junto a autoridade pública responsável, no caso, pelo Controlador Geral do município ou, inexistindo este órgão centralizador, por meio do servidor responsável pelo Unidade de Controle ou Setor de Controle Interno (SCI) municipal.

O período de aplicação do questionário teve início no dia 2 de janeiro de 2024 e se encerrou no dia 27 de fevereiro, logo após o recebimento da última resposta enviada por um dos municípios pesquisado.

O questionário foi enviado, via e-mail, para o endereço eletrônico informado nos *sites* das respectivas prefeituras municipais, endereçada somente a um respondente para cada município pesquisado, no caso, a ser respondida pelo Controlador Geral ou, na inexistência de uma controladoria, pelo responsável pela Unidade de Controle.

Acrescente-se que entre os 19 municípios, que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza, 3 destes não possuem um Órgão Central de Controle.

Desse modo, as respostas de 16 municípios da RMF foram fornecidas pelo próprio Controlador(a) Geral. Já em relação a outros dois municípios, o questionário foi respondido pelo responsável pelo Setor de Controle Interno (SCI).

Além disso, por inexistir uma CGM ou SCI em um dos municípios da RMF, o questionário foi respondido por um agente público, responsável pelas atividades de controladoria.

Ressalte-se que o referido questionário contempla questões adaptadas a partir dos instrumentos de pesquisa utilizados em outros trabalhos, sendo o primeiro destes o estudo realizado por Angeli, Silva e Santos (2020), o qual contribuiu na formulação das questões que investigam o perfil dos profissionais que atuam nas CGMs.

Os trabalhos de Azevedo e Leitão (2018) e de Cavalcante *et al.* (2012) também serviram como inspiração na formulação das questões sobre o perfil dos profissionais que atuam nestes órgãos dos municípios da RMF (tipo de vínculo – servidor efetivo ou não, gênero, faixa etária, nível de escolaridade e formação acadêmica), bem como na questão sobre as características e funções das Unidades de Controle dos municípios.

Ademais, o questionário de diagnóstico da Controladoria Geral e Ouvidoria Municipal de Fortaleza - CGM (exercício de 2023) serviu de base para a elaboração das questões sobre as funções desempenhadas pela controladoria governamental, e para as questões que abordam as prioridades e os desafios das Unidades de Controle dos municípios da RMF.

O Quadro 4 exibe uma síntese da estrutura dos instrumentos correspondentes aos procedimentos de coleta de dados (documental e questionário) aplicados no estudo para o alcance dos objetivos propostos.

Quadro 4 – Procedimentos de coleta de dados – itens e perguntas

Unidades de análise	Características dos 19 municípios da RMF: População/IDH /Receita Corrente arrecadada
Instrumento de coleta de dados: Pesquisa documental – sites institucionais	
Objetivo específico 1	Estrutura da Unidade de Controle do Município (CGM ou Setor de Controle Interno - SCI): <ol style="list-style-type: none"> 1. Qual a posição hierárquica, conforme organograma? 2. Possui <i>status</i> de secretaria municipal? 3. Em sua missão/valores, quais as atividades com maior destaque? 4. Principais atribuições da Unidade de Controle? 5. Há divulgação de suas atividades e eventos no <i>site</i> institucional?

	6. Quais são as atividades e eventos divulgado no <i>site</i> , que foram realizados entre os anos de 2022 e 2023?
Objetivo específico 2	Perfil do Controlador Geral do município: 1. Qual a formação acadêmica? 2. Possui experiência na área de controladoria, controle interno ou de auditoria no setor público? 3. Qual o tempo de ocupação no cargo? 4. Qual o gênero? 5. Possui pós-graduação?
Instrumento de coleta de dados: Questionário – blocos de perguntas	
Objetivo específico 1 (Bloco 1)	Estrutura da Unidade de Controle do Município: 1. Em relação à Lei de Orçamento Anual (LOA), a Unidade de Controle do Município: contém 4 alternativas sobre Unidade orçamentária e Dotação orçamentária. 2. Qual (ou quais) destas macrofunções a Unidade de Controle do Município tem desempenhado? (Ouvidoria; Prevenção e combate à fraude e corrupção; Transparência; Auditoria; Correição; e nenhuma delas).
Objetivo específico 2 (Bloco 2)	Perfil dos profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município: 1. Quantos servidores públicos <u>concursados</u> atuam na Unidade de Controle do Município? 2. Quantos servidores públicos <u>não concursados</u> atuam na Unidade de Controle do Município? 3. Indique a <u>quantidade</u> de profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme o <u>gênero</u> . 4. Indique a <u>quantidade</u> de profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme a <u>faixa etária</u> . 5. Indique a <u>quantidade</u> de profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme o <u>nível de escolaridade</u> . 6. A maioria dos profissionais que atua na Unidade de Controle do Município possui qual formação acadêmica?
Objetivo específico 3 (Blocos 3 a 8)	Macrofunção Controle Interno: 1. Quem realiza as atividades de Controladoria / Controle Interno na Prefeitura? 2. Quais os regramentos internos publicados que disciplinam o funcionamento, a estrutura e as competências da unidade da Controladoria / Controle Interno? 3. A Controladoria controla, monitora e acompanha as ocorrências apontadas pelo TCE na análise e julgamento das prestações contas de gestão?
	Macrofunção Ouvidoria: 1. A Unidade de Controle do Município utiliza as manifestações recebidas pela ouvidoria para fins de planejamento, melhoria dos processos e oferta de serviços?
	Macrofunção Auditoria: 1. A Unidade de Controle do Município realiza atividade de auditoria interna setorial? 2. Em quais matérias a Auditoria Interna do órgão atuou nos últimos dois anos (2021 / 2022), emitindo o respectivo relatório e recomendações? 3. Existem ações de monitoramento contínuo, realizadas pela Unidade de Controle do Município, em face das recomendações emitidas pela auditoria?
	Macrofunção Corregedoria: 1. Quem está designado para realizar atividades de investigação e processo disciplinar de agentes públicos? 2. Existe na organização um rito processual formalizado para a instrução de Sindicâncias?
	Macrofunção Transparência: 1. A Unidade de Controle do Município compartilha o resultado das suas atividades públicas por meio de qual (ou quais) canal (is) de comunicação? 2. A Unidade de Controle do Município possui em sua estrutura um agente responsável pela organização e envio das informações ao portal da transparência, pelas respostas ao e-SIC, e pela promoção da transparência em outros canais?

	<p>Macrofunção Integridade:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A Unidade de Controle do Município e/ou a Prefeitura municipal possui código de ética e conduta? 2. Quais mecanismos de combate à fraude e à corrupção a Unidade de Controle do Município instituiu no município? 3. A organização promove, aos colaboradores (agentes públicos), esclarecimento sobre as questões relacionadas à ética profissional e boas práticas na administração pública, por meio de palestras, capacitações? 4. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, citar quais foram os cursos/palestras e o ano em que se realizaram.
<p>Objetivo específico 4 (Bloco 9)</p>	<p>Prioridades e Desafios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quais as prioridades em relação às funções de Controladoria que a gestão municipal tem investido nos anos de 2021 e 2022)? (grau de concordância). 2. Quais os principais desafios (ou dificuldades) enfrentados na realização das atividades de Controladoria, nos anos de 2021 e 2022? (grau de concordância).

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos trabalhos de Angeli, Silva e Santos (2020), Azevedo e Leitão (2018) e de Cavalcante *et al.* (2012) e no questionário de diagnóstico da Controladoria Geral e Ouvidoria Municipal de Fortaleza - CGM (exercício de 2023).

Conforme demonstrado no Quadro 4, inicialmente foi realizada uma pesquisa documental, por meio dos *sites* institucionais oficiais de cada prefeitura municipal que compõe a RMF, em que se pretendeu alcançar o primeiro objetivo específico, que consiste em verificar algumas características gerais sobre a estrutura organizacional das controladorias, e sobre o perfil do controlador geral do município.

As informações colhidas na pesquisa documental foram registradas em planilhas simples.

Por sua vez, o questionário utilizado na pesquisa contém perguntas abertas e fechadas, acerca da estrutura da Controladoria Geral, perfil dos profissionais dos órgãos responsáveis pelo desempenho das funções da controladoria, bem como, sobre as funções desempenhadas por cada um destes órgãos de controle e, por fim, indaga acerca das principais prioridades e desafios (ou dificuldades) da gestão municipal, no que se refere ao controle de seus atos.

O instrumento de pesquisa está disposto no Apêndice A - Instrumento de pesquisa. As informações colhidas por meio do questionário foram registradas, inicialmente, em três planilhas simples.

3.4 Análise dos dados

O tratamento dos resultados que, neste estudo, corresponde à interpretação dos resultados obtidos com a pesquisa documental, e após aplicação do questionário e retorno, às respectivas respostas (Sousa; Santos, 2020), foi realizado por meio de uma análise descritiva, contextualizada e comparativa.

Vale salientar que as comunicações são o campo de aplicação da análise de conteúdo, e esta consiste em um conjunto de técnicas usadas nesse vasto campo (Bardin, 2016). No presente trabalho, os dados obtidos nos textos das duas respostas abertas tiveram seus conteúdos analisados, contribuindo no aprofundamento da descrição dos resultados e na compreensão da questão estudada.

A partir da pesquisa documental foi realizada a análise dos dados coletados por meio de estatística descritiva, a qual é utilizada para descrever ou resumir um conjunto de dados (Gray, 2012), utilizando tabelas e quadros comparativos.

Primeiramente buscou-se armazenar as informações coletadas por meio de 19 planilhas simples, sendo que cada uma destas representava um dos municípios investigados. Todas as planilhas continham os itens a serem avaliados, tanto acerca da estrutura das CGM's, como os itens referentes ao perfil do Controlador Geral do município.

Após o preenchimento das planilhas, à medida que as informações eram encontradas nos respectivos *sites* institucionais, fez-se o cotejo analítico, à luz da revisão de literatura, evidenciando tanto os aspectos comuns de cada CGM e controladores municipais, como as singularidades de cada um dos órgãos de controle.

Em relação às respostas obtidas por meio do questionário, buscou-se o auxílio do *Google Forms*, o qual apresenta resultados por meio de tabelas, quadros, figuras e sínteses que colaboraram na descrição dos resultados e proporcionou a comparação com os resultados obtidos nas respostas objetivas. As informações coletadas foram armazenadas em planilhas não eletrônicas.

As questões abertas e os comentários apresentados foram analisados por último. De início, os dados foram organizados, transcrevendo-se apenas as respostas para um arquivo novo a ser analisado com o uso de editor de texto, a fim de se obter uma percepção ampla das informações e refletir sobre seu significado global, sendo que todos os dados foram lidos e enxergados a partir das peculiaridades apresentadas.

Em síntese, os dados obtidos por meio das respostas do questionário foram armazenados em três etapas, conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 – Etapas de armazenamento e seleção dos dados

Primeira etapa: Seleção dos Blocos, conforme objetivos específicos	Segunda etapa: Armazenamento das respostas em planilhas simples	Terceira etapa: Elaboração de quadros comparativos, tabelas e figuras
Blocos 1 e 2	Estrutura da CGM Perfil dos Profissionais	Tabelas e Figuras contendo os dados coletados

Blocos 3 a 8	Macrofunções de Controladoria	Tabelas, Figuras e Quadros contendo os dados coletados
Bloco 9	Prioridades e desafios	Tabelas

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Conforme se depreende do Quadro 5, a primeira etapa agrupou as questões dos blocos, conforme os objetivos que se pretende alcançar. Assim, foram separadas as respostas das questões que integram os blocos 1 e 2, referentes à estrutura dos órgãos de controle e do perfil dos profissionais, que correspondem ao primeiro objetivo específico. Em seguida, foram separadas as respostas das questões que compõem os blocos 3, 4, 5, 6, 7 e 8, as quais tratam das macrofunções da Controladoria.

Por fim, foram agrupadas as respostas das questões inseridas no bloco 9, que se referem às prioridades e aos desafios (dificuldades) da gestão municipal, voltados para as macrofunções de cada Controladoria governamental.

Após a separação das respostas, conforme blocos e objetivos da pesquisa, foi realizado o armazenamento destes dados (segunda etapa), e passou-se a elaborar tabelas, figuras e quadros, para melhor ilustrar e apresentar os resultados obtidos (terceira etapa).

Após essa separação, fez-se o cotejo analítico, à luz da revisão de literatura, evidenciando tanto os aspectos comuns, como as singularidades de cada CGM. Desse modo, foi realizada uma análise descritiva de todos os dados coletados com abordagem predominantemente qualitativa.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Estrutura das Unidades de Controle

4.1.1 Considerações iniciais

Inicialmente, em relação aos dados coletados por meio da pesquisa documental, a extração dos dados demandou uma exploração minuciosa de todas abas de cada sítio eletrônico, visto que as instituições da amostra, embora pertençam à Administração Pública Municipal localizadas na mesma região do estado, nem todas aderem a uma padronização para estrutura de seus respectivos *sites*.

Foi possível verificar que os organogramas, a missão e as atribuições do órgão de controle nem sempre existem ou podem ser encontrados na janela intitulada institucional. A página virtual, que contém informações sobre o controlador geral do município, também não segue um padrão, sendo que somente em algumas é possível, por exemplo, encontrar a data da nomeação no respectivo cargo.

Alguns *sites* se revelam desatualizados, não informando, sequer, o nome do(a) atual Controlador(a) geral, ou as atividades realizadas pelo órgão a partir de 2022.

Por outro lado, na grande maioria dos *sites* institucionais, observou-se que as manifestações populares recebidas pela Ouvidoria estão dispostas em destaque, juntamente com as informações inseridas no portal da transparência, o qual informa sobre as leis orçamentárias e outros dados acerca do orçamento municipal.

Em relação ao questionário aplicado, foram obtidas as respostas dos 19 municípios que integram a RMF, o que possibilitou uma análise mais completa (censitária) sobre as características da estrutura e dos profissionais que atuam nas Unidade de Controle ou Setor de Controle Interno (SCI) dos municípios da RMF.

4.1.2 Posição hierárquica da Unidade de Controle no organograma institucional

Buscando atender ao primeiro objetivo da pesquisa ora relatada, verificou-se a estrutura das controladorias municipais, conforme sua posição no organograma composto pelos órgãos da administração pública direta, e se há vínculo hierárquico da CGM/Setor de Controle Interno/Agentes políticos, responsável(eis) pela realização das macrofunções, o que se apresenta conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Posição hierárquica da CGM no organograma dos órgãos municipais da prefeitura

Organograma dos órgãos municipais	Frequência	Frequência (%)
-----------------------------------	------------	----------------

Organogramas encontrados nos <i>sites</i> das prefeituras	10	52,6
Não consta no <i>site</i> institucional da prefeitura	9	47,4
Posição que a CGM ocupa	Frequência	Frequência (%)
Corresponde à ordem alfabética	8	42,1
Ocupa entre a 1ª ou até a 3ª posição	8	42,1
Ocupa entre a 4ª ou até a 6ª posição	1	5,3

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Conforme os dados apontados na Tabela 2, ao se analisar a estrutura organizacional, primeiramente importa esclarecer que, somente em 10 *sites* institucionais das prefeituras da RMF foi possível encontrar os respectivos organogramas, por meio da janela intitulada institucional.

Assim, no que se observou nos 10 organogramas encontrados, pode-se afirmar que, em todos os organogramas existe um Órgão de Controle entre os demais órgãos municipais, ocupando o 1º Escalão. Todavia, a posição em que se localiza o Órgão de controle municipal foi definida, conforme o critério de ordem alfabética, isto é, o escalonamento é feito em razão da letra inicial da nomenclatura que cada órgão público possui na prefeitura. Desse modo, considerando que nos 10 organogramas encontrados, todos possuem Unidades de Controle e que estas receberam a terminologia de Controladoria Geral do Município, portanto, têm a letra inicial (C) de sua nomenclatura corresponde à terceira do alfabeto brasileiro, constatou-se que a grande maioria das Controladorias (9) aparece em uma das três primeiras posições do organograma.

Verificou-se, porém, que somente uma (5,3%) CGM ocupa umas das três primeiras posições no respectivo organograma, cujo escalonamento não buscou atender a ordem alfabética das nomenclaturas dos órgãos municipais. Esse aspecto pode significar uma maior relevância institucional da referida CGM por parte da respectiva gestão pública, ao destaca-la em seu organograma.

Conclui-se que, muito embora a maioria dos organogramas apresente a Controladoria Geral logo no início da sua estrutura, não é possível inferir que determinada Unidade de Controle possui relevância e autonomia na administração municipal, visto que a grande maioria dos organogramas apresenta o escalonamento dos órgãos municipais conforme a ordem alfabética de cada nomenclatura.

Ao se fazer uma análise comparativa entre os dados contidos na Tabela 2 e os achados de Brito, Nunes e Rodrigues (2021), acerca dos municípios de Caucaia, Aracati, Crato e Sobral, vê-se uma certa semelhança quanto à posição hierárquica, visto que, em ambos os trabalhos, os respectivos Órgãos de Controle municipal estão alocados no 1º Escalão dos municípios, e possuem *status* de secretaria municipal.

Os resultados da presente pesquisa, nesse aspecto, revelam que as Controladorias Municipais vêm recebendo uma atenção maior por parte dos gestores públicos, visto que nos 10 organogramas encontrados, nos *sites* oficiais, consta uma Unidade de Controle, inserida entre os principais órgãos da administração municipal, portanto, possuindo o *status* de secretaria municipal.

Examinar o *status* das controladorias públicas em relação aos demais órgãos municipais é de suma importância, visto que é a controladoria geral a responsável por coordenar o sistema de controle interno municipal, o qual, na concepção de Cordova *et al.* (2023), tem como finalidade, dentre outras: (a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do município; e (b) aferir a legalidade e analisar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração.

No entanto, não se pode afirmar, com base apenas nos organogramas, que as 10 Controladorias Municipais identificadas possuem autonomia e/ou independência financeira para atuar de forma efetiva e adequada no respectivo Ente Federativo.

4.1.3 Vínculo hierárquico das Unidades de Controle com o gabinete do prefeito

Quanto à posição ocupada na estrutura organizacional, verifica-se que as 10 Unidades de Controle, que integram os organogramas das prefeituras da RMF, não estão vinculadas a nenhum outro órgão da prefeitura, inexistindo um vínculo hierárquico entre a controladoria e outro órgão da administração municipal.

Resultado distinto foi apontado por Barreto, Barreto e Barreto (2012), ao pesquisar a controladoria geral do município de Salvador-BA. Os autores identificaram a falta de autonomia da Unidade de Controle, visto que a controladoria da capital baiana se encontrava vinculada a uma outra secretaria municipal. Cavalcante, Peter e Machado (2011), ao analisarem os municípios da RMF, concluíram que, na maioria das vezes, o órgão responsável pelo sistema de controle interno tinha subordinação direta do chefe do Poder Executivo, visto que em muitas ocasiões encontrava-se integrado à própria estrutura da Secretaria de Gabinete do Prefeito, e desta forma, prevaleceria os interesses do Gabinete, ao invés de prevalecer o fornecimento e troca de informações diretas em prol da sociedade, e do que efetivamente ocorre nas contas públicas.

Referidos autores ensinam ainda que, a exemplo das demais secretarias municipais, que corroboram na organização das atividades do ente municipal (Prefeitura), como a de planejamento, finanças, meio ambiente, cultura, esportes, administração etc.

(Barreto; Barreto; Barreto, 2012). Nesse sentido, a Controladoria também deveria ter *status* de Secretaria, uma vez que presta serviços relevantes para o município, auxiliando o executivo a identificar necessidades do município, para a tomada de decisões adequadas.

Com base nos achados desta pesquisa, é possível depreender que, nos últimos anos, houve significativa mudança e avanço em relação a autonomia das controladorias municipais da RMF, considerando que, nos 10 organogramas observados nos *sites* institucionais, as Unidades de Controle não se vinculam hierarquicamente a nenhum outro órgão da respectiva prefeitura.

Não obstante, é preciso ter cautela nesse aspecto, uma vez que a efetiva autonomia das controladorias públicas não deve ser constatada somente com base no vínculo hierárquico ou no *status* de secretaria que lhe é atribuído.

Entende-se que, por exemplo, a indicação do Controlador Geral por parte do chefe do poder executivo é também um fator relevante no tocante a autonomia deste órgão de controle, vindo a influenciar a atuação do responsável pela controladoria, inclusive, podendo limitar a atuação e o desempenho da respectiva Unidade de Controle.

4.1.4 Nomenclatura utilizada pelas Unidades de Controle municipal

Foi possível verificar que 10 (52,6%) municípios da RMF, conforme os respectivos organogramas, usam a nomenclatura Controladoria Geral do Município para designar o Órgão Central de Controle municipal.

Na pesquisa de Azevedo e Leitão (2018), ao investigarem os municípios pernambucanos, no que se refere à nomenclatura utilizada, os resultados são diversos, visto que a terminologia Controle Interno foi a mais empregada, servindo para identificar 30 (69,77%) Órgãos de Controle, dentre as 43 unidades pesquisadas.

Cunha e Callado (2019), ao pesquisarem sobre as controladorias das capitais do país, identificaram que as nomenclaturas de 66,6% destas Unidades de Controle são denominadas controladorias, 20% são secretarias, 6,7% auditorias, e uma “Outra” de subsecretaria municipal de controle interno.

Interessante observar que, no estudo de Brito, Nunes e Rodrigues (2021), foi utilizada a terminologia Órgão de Controle Interno para designar a controladoria municipal. No entanto, os resultados obtidos revelaram que 3 (75%) unidades, dentre os 4 municípios cearenses investigados, utilizam a nomenclatura Controladoria Geral do

Município para designar seus órgãos correspondentes, e 1 (25%) delas usa a terminologia Secretaria da Ouvidoria, Gestão e Transparência.

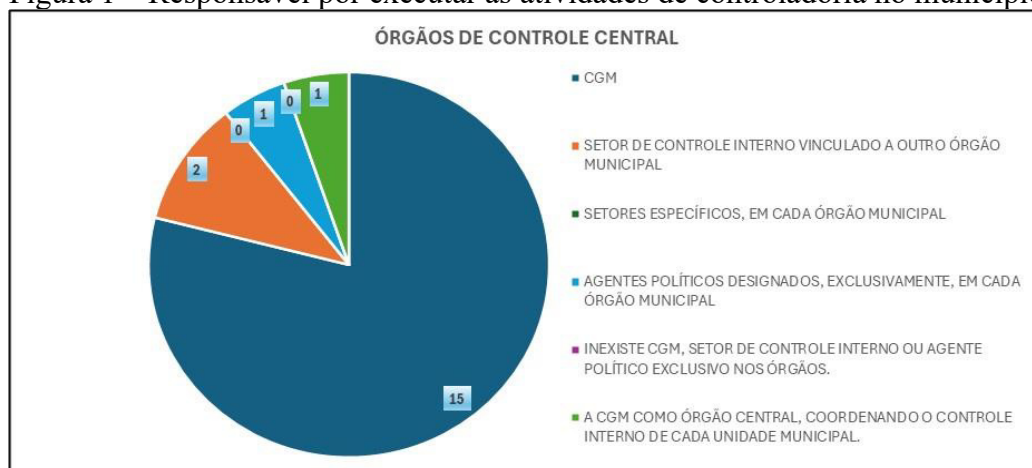
Desse modo, assim como observado em estudos anteriores, é possível constatar, a partir dos 10 organogramas encontrados nos sítios das prefeituras da RMF, e da Figura 1, doravante inserida, que a terminologia “controladoria” vem sendo empregada para designar a grande maioria dos órgãos responsáveis pelo sistema de controle interno do município.

Entende-se que o uso da nomenclatura “controladoria”, em vez de outra terminologia que contenha a expressão “controle interno”, pode ser importante para distinguir o órgão central de controle do que vem a ser a macrofunção de controle interno. Além disso, reforça a compreensão de que o órgão denominado “controladoria” atua por meio de várias atividades, a exemplo da ouvidoria e da correição, não se restringindo a realizar auditorias e o controle dos dados orçamentários, recursos e patrimônio público.

4.1.5 Órgão ou setor responsável pelo sistema de controle interno municipal

Conforme os dados apontados na Figura 1, em relação aos 19 municípios que compõem a RMF, 16 (84,2%) deles possuem uma Controladoria Geral do Município (CGM), sendo que em 1 (5,3%) destes municípios a CGM atua de forma mais descentralizada, coordenando diversos setores de controle interno implantados nos demais órgãos municipais.

Figura 1 – Responsável por executar as atividades de controladoria no município



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Ao realizar uma análise estudos anteriores de forma comparativa, observa-se que no período em que foi realizada a pesquisa de Cavalcante, Peter e Machado (2011), a RMF era composta somente por 13 municípios. Referidos autores concluíram que 3

(23%) dos municípios não possuíam nenhum órgão ou unidade de controladoria em sua administração.

Ademais, diversamente dos achados desta pesquisa (Figura 1), o estudo realizado nos municípios da RMF em 2011 constatou que dentre os 10 municípios que possuíam algum órgão ou unidade de controle, somente em 4 (40%) havia uma Controladoria Geral. Os outros 6 (60%) municípios usavam denominações diversas para suas unidades de controle.

A Figura 1 também revela que em 2 (10,5%) municípios há somente um setor de Controle Interno, o qual é vinculado a um dos órgãos municipais e, por fim, mostra que em 1 (5,3%) município as atividades de controladoria são realizadas por Agentes Políticos designados, exclusivamente, para desenvolver as macrofunções em cada órgão municipal.

Percebe-se, então, com base nos resultados obtidos neste estudo, que em 2024, dos 19 municípios que compõem a RMF, apenas 3 (15,8%) não possuem um órgão central autônomo, responsável pelas atividades de controladoria. Esse resultado indica que houve uma evolução na estrutura organizacional dos órgãos de controle dos municípios da RMF, considerando não somente os últimos 10 anos, mas em relação a outros estudos e estados brasileiros. Nesse sentido, cite-se a pesquisa realizada por Angeli, Silva e Santos (2020), que, com base nos organogramas dos municípios alagoanos, verificaram tão somente a criação de uma estrutura chamada de Controle Interno, ou de um cargo em comissão designado de Controlador-Geral, responsável pelo desenvolvimento do sistema de controle interno municipal.

Apesar da evolução dos órgãos de controle nos municípios da RMF, importa ponderar que, mesmo após a criação da CGU em 2003, e a crescente necessidade de medidas que visem a prevenção e o combate à fraude e à corrupção na gestão pública, chama a atenção o fato de que alguns municípios da grande Fortaleza ainda não dispõem de um órgão público municipal, autônomo e atuante, para desenvolverem as macrofunções de controladoria.

4.1.6 Autonomia orçamentária das Unidades de Controle

Em relação a condição orçamentária, os resultados da Tabela 3 indicam que 13 (68,4%) Unidades de Controle da RMF possuem unidade orçamentária e 2 (10,5%) Unidades de Controle possuem uma dotação orçamentária vinculada ao orçamento de outro órgão municipal.

Tabela 3 – Unidade orçamentária (U.O.)

Autonomia financeira	Unidades de Controle	
	Frequência	Frequência (%)
Possui Unidade Orçamentária	13	68,4
Possui Dotação Orçamentária	2	10,5
Não possui previsão orçamentária e suas despesas são custeadas por outro órgão	4	21,1
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verifica-se, com base nas informações sobre o orçamento municipal evidenciadas na Tabela 3, que a grande maioria dos municípios investigados (78,9%) possui um órgão central de controle, autônomo financeiramente. Contudo, observa-se que em 4 (21,1%) prefeituras as Unidades de Controle municipal não possuem previsão orçamentária e, portanto, dependem financeiramente de outro órgão público para custearem suas atividades.

Vale destacar ainda que a Unidade de Controle de 1 (5,3%) município da RMF não dispõe de previsão orçamentária e o departamento encarregado de realizar o controle municipal é denominado de Controladoria Geral do Município. Tal resultado demonstra que a nomenclatura que designa a respectiva Unidade de Controle, nesse caso específico, não revela a falta de autonomia e, por conseguinte, a falta da adequada estrutura organizacional da unidade central de controle daquele ente federativo.

Importante evidenciar o comentário apresentado por um dos Controladores Gerais respondente da pesquisa, na questão aberta do questionário, que informa que o Órgão Central de Controle possui uma dotação orçamentária e que a CGM possui independência funcional como órgão de *staff* ligado ao Gabinete.

Ressalte-se que, a independência funcional de um órgão público é fundamental para que ele possa exercer suas atividades sem influências e pressões de outros órgãos do governo. Desse modo, entende-se que, a falta de uma unidade orçamentária própria pode comprometer não apenas essa independência, mas a própria capacidade operacional das controladorias, tendo em vista que poderão haver cortes no orçamento, atrasos na liberação dos recursos públicos, dentre outros aspectos que podem prejudicar a eficácia das ações de controle.

Aliás, os resultados da pesquisa de Pinho e Rodrigues (2019) apontaram que 58,8% dos Órgãos de Controle dos municípios da RMF informam possuir independência funcional, mesmo vinculados diretamente à estrutura organizacional de outro órgão público.

Com base nos achados obtidos, foi possível constatar, considerando a unidade orçamentária como um critério de aferição do *status* de secretaria municipal, que existem atualmente 13 órgãos correspondentes nos 19 municípios da RMF, todos, possuindo a terminologia de Controladoria Geral do Município, os quais possuem *status* de secretaria do município.

4.1.7 Missão da Unidade de Controle municipal

A Tabela 4 exhibe as macrofunções destacadas na missão das Unidades de controle dos 19 municípios da RMF.

Tabela 4 – Macrofunções destacadas na missão da CGM

Macrofunções destacadas na missão da CGM	Frequência	Frequência (%)
Não consta a missão da CGM	7	36,8
Controle interno e Transparência	4	21,1
Controle interno	2	10,5
Sistema de Controle interno e Transparência	2	10,5
Controle interno, Auditoria, Transparência, Ouvidoria, Correição e Combate e prevenção à fraude e à corrupção	1	5,3
Controle interno, Transparência e Auditoria	1	5,3
Controle interno e Ouvidoria	1	5,3
Nenhuma macrofunção mencionada	1	5,3
Total	19	100

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

De acordo com a Tabela 4, conforme os dados coletados nos *sites* institucionais, somente em 12 destes sítios eletrônicos foram encontradas a missão da Unidade de controle da respectiva prefeitura municipal. Observa-se que a macrofunção Controle interno aparece nas 12 (63,2%) missões encontradas, sendo a atividade mais citada pelas Unidades de Controle da RMF.

Cabe pontuar que, o motivo pelo qual o Controle Interno é mencionado na missão da maioria dos Órgãos de Controle Central dos municípios da RMF (63,2%), pode ser atribuído, principalmente, ao fato de que é um termo que pode ser empregado em sentido mais amplo, comumente, referindo-se ao próprio Sistema de Controle Interno.

Considerando as macrofunções mais mencionadas, em conjunto, tem-se as de Controle interno e a de Transparência (21,1%). Outras macrofunções mencionadas, juntamente, com a de Controle Interno foram as de Auditoria e a de Ouvidoria, cada uma mencionada em 1 (5,3%) respectiva missão institucional.

Importante destacar que somente 1 (5,3%) Unidade de controle faz menção a todas as 5 macrofunções pesquisadas, e referida Unidade de controle não corresponde à CGM de Fortaleza, capital do estado.

Todavia, verificou-se que, dentre as 12 Unidades de controle localizadas nos *sites*, em 1 (5,3%) destas não é mencionada qualquer macrofunção em sua missão institucional.

Vale salientar que a divulgação da missão de um órgão público, por meio dos *sites* institucionais, além de permitir maior transparência das atividades realizadas, possui certa relevância social, à medida que possibilita a coletividade conhecer e entender quais são as prioridades daquele órgão municipal. Além disso, ao se divulgar a missão institucional, cria-se um vínculo de confiança entre o poder público e os munícipes, visto que, no caso, a Controladoria passa a se comprometer no cumprimento desses objetivos, revelando a sua responsabilidade perante os cidadãos.

Importante registrar, por fim, a falta de menção a macrofunção de Corregedoria, e de Combate e prevenção à fraude e à corrupção em 10 das 12 missões institucionais encontradas nos *sites* das respectivas Unidades de Controle municipal, o que sugere uma possível inexistência destas macrofunções, ou deficiência na implantação das mesmas nos respectivos órgãos.

4.1.8 Atribuições da Unidade de Controle municipal

A Tabela 5 apresenta as atribuições da Unidade de Controle (CGM ou Setor de Controle Interno) dos municípios da RMF, conforme pesquisa realizada por meio dos *sites* institucionais.

De início, cumpre informar que, dentre os 19 municípios pesquisados, tem-se que 15 prefeituras (78,9%) fazem a divulgação, por meio dos sítios eletrônicos, acerca das atribuições das suas respectivas Unidades de controle.

Tabela 5 – Atribuições da CGM

Atribuições	Frequência	Frequência (%)
Coordenar o sistema de controle interno	10	52,6
Auditoria interna	10	52,6
Exercer o controle sobre o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), LDO e na LOA	10	52,6
Acompanhar Portal da Transparência ou garantir a transparência da gestão, e a informação	8	42,1
Auxílio, na tomada de decisão, ao Chefe do Poder Executivo municipal	7	36,8
Apoio ao controle externo	6	31,6
Receber solicitações e sugestões da sociedade	2	10,5
Apuração de indícios de atos ou fatos ilegais, ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos, ou, quando a prestação de contas apontar desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos	5	26,3
Verificar ou acompanhar as prestações de contas	5	26,3

Verificar a legalidade dos processos licitatórios, a execução de contratos, acordos e convênios	4	21,1
Não informam suas atribuições (<i>site</i>)	4	21,1
Propor a edição ou revogação de atos normativos	3	15,8
Coordenar as atividades do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC	1	5,3
Propor a instauração de sindicância	1	5,3

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verifica-se que 4 (21,1%) Unidades de Controle não divulgam suas atribuições no próprio *site* institucional, o que contribui para que os cidadãos desconheçam as atividades realizadas pelo respectivo órgão público municipal.

Ademais, foi possível observar que, dentre as atribuições divulgadas pelas 15 Unidades de Controle, as atividades mais citadas, foram: coordenar o Sistema de Controle Interno; realizar Auditorias internas; e exercer o controle sobre o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na pesquisa realizada por Silveira *et al.* (2019), foi identificado que as funções mais citadas foram a de Controle, Controle Interno, Auditoria, e Avaliação e Consultoria, fato que também revela que as atividades de Controle Interno e de Auditoria estão muito associadas às atribuições da controladoria pública, com base nos dados coletados por meio 60 editais brasileiros para concurso público, ofertando vagas de controlador.

A segunda e terceira atribuições mais mencionadas pelas Unidades de controle da RMF consistem em acompanhar o Portal da Transparência, ou garantir a Transparência da gestão e a informação (42,1%); e prestar auxílio ao Chefe do Poder Executivo na tomada de decisão (36,8%).

Prestar apoio aos órgãos do Controle Externo (31,6%); apurar os indícios de atos ou fatos ilegais, ou antieconômicos, praticado por agentes públicos (26,3%); e acompanhar as prestações de contas (26,3%), também foram citadas.

Identificou-se ainda que, embora as atribuições de Auditoria e de Controle das metas orçamentárias sejam as atribuições mais mencionadas, entre as 15 Unidades de controle, as atribuições que consistem na verificação da legalidade dos processos licitatórios, e na execução de contratos, acordos e convênios foram mencionadas apenas por 4 (21,1%) Unidades de controle. Esse resultado pode indicar certa incongruência entre o que se pretende realizar e o que realmente vem sendo executado no âmbito do controle municipal.

Ademais, o que se observou durante a análise da missão da Unidade de Controle, em relação à macrofunção de corregedoria, também se confirmou em relação as atribuições do órgão, visto que a atribuição de “Propor a instauração de sindicância” foi mencionada somente por 1 (5,3%) das Unidades de Controle.

Atente-se que é a instauração de sindicâncias que visa garantir que os servidores públicos, ao praticarem ações que denotem práticas irregulares ou ilícitos administrativos, sejam devidamente responsabilizados e, assim, promova-se um ambiente de ética e responsabilidade.

Ressalte-se, que em relação à instauração de sindicâncias, esse resultado pode significar que outro órgão municipal executa essa atribuição na prefeitura, e que a maioria das Unidades de Controle da RMF não possui condições estruturais, ou enfrenta a carência de profissionais capacitados para exercício das atividades correicionais.

Por último, verifica-se que a atribuição de “Acompanhar o portal da transparência, garantir a transparência da gestão e a informação à sociedade” foi a segunda mais citada nos *sites* (42,1%). No entanto, a atribuição “Coordenar as atividades do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC” foi apresentada somente por 1 (5,3%) Unidade de Controle, o que aparenta possível contradição entre os dados coletados.

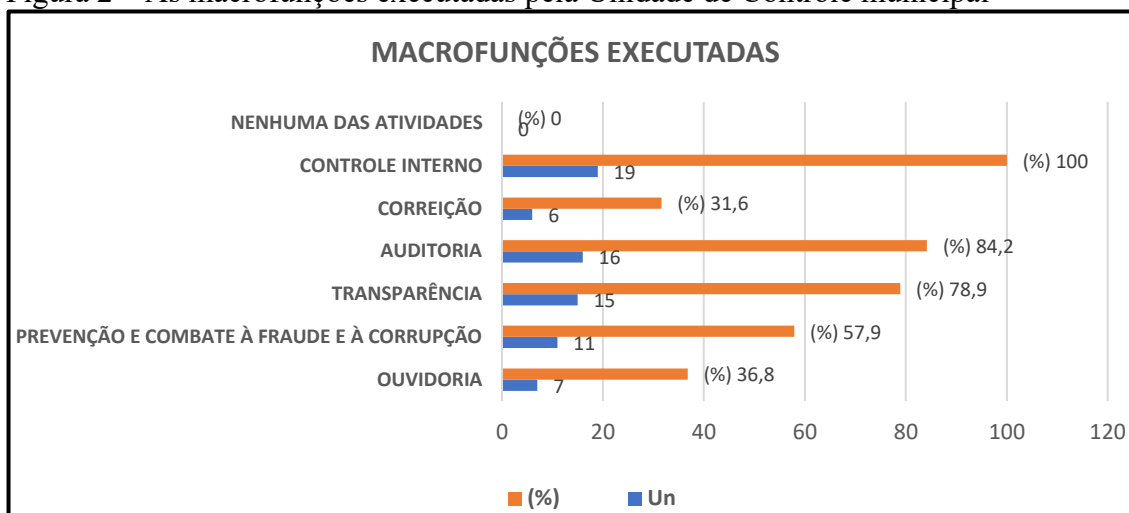
Vale pontuar que os resultados encontrados, acerca da transparência da gestão pública, podem significar que a atividade voltada para garantir o acesso à informação seja realizada por outros meios e ferramentas, distintos do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC².

4.1.9 Macrofunções desenvolvidas pela Unidade de Controle municipal

As informações da Figura 2 relacionadas às macrofunções executadas pela Unidade de Controle dos 19 municípios da RMF, foram coletadas por meio do questionário, respondido pelo Controlador Geral do Município, ou pelo Chefe do Setor de Controle Interno, ou por Agentes públicos, conforme à estrutura da Unidade de Controle.

² Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é responsável por receber e responder aos pedidos de informação pública feitos com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e, geralmente, está integrado às atividades da Ouvidoria.

Figura 2 – As macrofunções executadas pela Unidade de Controle municipal



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Cumpra esclarecer que, a partir dos *sites* institucionais e, em comentários feitos no questionário aplicado, verifica-se que o serviço de ouvidoria, via de regra, é prestado por outro órgão da administração municipal, distinto dos Órgãos Central de Controle. Essa constatação justifica o fato de essa macrofunção ser desenvolvida por apenas 7 (36,8%) das Unidades de Controle da RMF, embora realizada por todos os 19 municípios que integram a RMF.

Pontue-se, também, que as respostas ao questionário, obtidas pelos 19 municípios da RMF, e indicadas na Figura 2, encontram alinhamento com as informações acima, extraídas dos *sites* institucionais (Tabelas 4 e 5), vez que a macrofunção Correição/Corregedoria, novamente, aparece em último lugar, sendo realizada por apenas 6 (31,6%) Unidades de Controle da RMF.

Fazendo um comparativo com os dados extraídos dos *sites* institucionais, catalogados nas Tabelas 4 e 5, as respostas obtidas por meio do questionário (Figura 2) ratificam que as macrofunções Controle Interno 19 (100,0%), Auditoria 16 (84,2%) e Transparência 15 (78,9%), novamente, aparecem como as atividades realizadas pela maioria das Unidades de Controle (CGM's/Setor de Controle Interno) da RMF.

A exemplo do trabalho de Cavalcante, Peter e Machado (2011), assim como os resultados apresentados por Cruz *et al.* (2014), a macrofunção Auditoria, e não a de Controle interno, constituía a atividade mais desempenhada pelas controladorias municipais e, talvez por esse motivo, realizou-se naqueles trabalhos um maior detalhamento das atividades desempenhadas com este viés.

Em síntese, constata-se que, no total de 19 órgãos respondentes, enquanto as macrofunções Controle interno (100%), Auditoria 16 (84,2%) e Transparência 15 (78,9%) são executadas pela maioria das Unidades de Controle da RMF, as macrofunções voltadas, diretamente, para a Prevenção e o combate à fraude e à corrupção 11 (57,9%), bem como, para a Instauração de sindicâncias e investigação de irregularidades e delitos praticados por agentes públicos 6 (31,6%), são realizadas apenas pela metade e menos da metade das Unidades de Controle da RMF, respectivamente.

4.1.10 Divulgação de atividades e eventos voltados para a capacitação dos servidores municipais

A Tabela 6 aponta os resultados referentes às divulgações e notícias das atividades e eventos realizados pelas Unidades de Controle da RMF, no período compreendido nos anos de 2022 e 2023.

Tabela 6 – Divulgação de atividades e capacitação de servidores, em 2022 e 2023

Item avaliado	Frequência	Frequência (%)
Divulgam ou noticiam no próprio <i>site</i>	8	42,1
Não divulgam suas atividades no próprio <i>site</i>	7	36,8
Divulgam atividades e eventos como capacitação, treinamento de servidor ou seminário	5	26,3
Constam atividades e eventos só até o ano de 2021	4	21,1

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Observa-se que, somente 8 (42,1%) das Unidades de Controle da RMF fazem divulgação de suas atividades no próprio *site* institucional.

Dentre as 8 Unidades de Controle da RMF que realizam algum tipo de divulgação de suas atividades no *site*, 5 (26,3%) destas informam que realizaram capacitação, treinamento de servidor ou seminário.

De início, é necessário esclarecer que o fato de não ser encontrada divulgação no *site* institucional, não significa dizer, obrigatoriamente, que essas Unidades de Controle (CGM/SCI) não realizaram a atividade de capacitação dos servidores municipais durante o biênio pesquisado (2022-2023).

Assim, com base apenas nas informações encontradas nos *sites* institucionais, o que se pode afirmar é que são poucas as Unidades de Controle da RMF que fazem divulgação de suas atividades, o que dificulta o acesso de tais informações por parte da sociedade.

Pontue-se ainda que, a realização de capacitação de servidores é fundamental para se obter um bom desempenho das atividades públicas, especialmente, nas ações de

controle. No estudo realizado por Lucas *et al.* (2022), a necessidade de capacitação e de uma percepção maior por parte dos agentes públicos, mormente quanto à importância de trabalhos voltados para o controle interno, é uma das principais dificuldades para o bom desempenho das atividades de controle.

Com base nas informações expostas na Tabela 6, não se pode afirmar que 14 (73,7%) as Unidades de Controle da RMF realizaram (ou não) qualquer atividade voltada para a capacitação dos servidores municipais no período de 2022 e 2023, visto que a falta de informação (36,8%), somada a desatualização nos *sites* institucionais (21,1%) é observada em mais da metade das prefeituras e órgãos pesquisados, não permitindo constatações acerca da realizações dos eventos pesquisados em todas as Unidades de Controle da RMF.

Embora já exista uma lei que garanta o acesso à informação (nesse caso, a LAI) a todas as pessoas físicas ou jurídicas, em geral, parte dos governos locais ou não regulamentaram tal lei ou, ainda, não a estão cumprindo totalmente. Podendo-se concluir que, as ações de transparência dos municípios (quando existentes) carecem de aprimoramento (Silva; Bermejo; Silva, 2024).

Ressalte-se que, a ausência de informações e a não atualização dos dados da Unidade de Controle pode comprometer a transparência, a acessibilidade e a participação cidadã; enfraquecendo a confiança pública nas instituições; e dificultando a fiscalização das ações de governo, dentre outros aspectos nocivos à gestão pública.

4.2 Perfil do controlador geral e dos demais profissionais que atuam na Unidade de controle municipal

As informações coletadas nos *sites* institucionais, no período compreendido entre os dias 18 de janeiro a 9 de fevereiro de 2024, buscaram traçar o perfil profissional do Controlador Geral do Município, sem identificá-los diretamente, visando alcançar o segundo objetivo específico.

As Tabelas 7, 8, 9, 10 e 11 apresentam as informações acerca do gênero, formação acadêmica, pós-graduação, experiência profissional e tempo de ocupação no cargo do Controlador Geral dos 19 municípios da RMF.

4.2.1 Perfil do controlador quanto ao gênero

Tabela 7 – Gênero do Controlador Geral do Município

Item avaliado	Masculino	Masculino (%)	Feminino	Feminino (%)
Gênero	13	68,4	6	31,6

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Vale salientar que, ao identificar a disparidade de gênero na ocupação dos cargos de controlador geral, este estudo visa contribuir para uma administração pública mais justa, com mais equidade de gênero, diversidade nas posições de liderança, e que fomente políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Embora em um cenário diferente, esses achados são corroborados por outros estudos que apontam que as mulheres, apesar de alguns avanços em ambientes mais inclusivos, são questionadas amiúde acerca de suas competências e descredibilizadas (Gomes Neto *et al.*, 2024).

Corroborar essa questão uma das conclusões obtidas na pesquisa de Baur e Avelino (2021), realizada sobre profissão de *controller* na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ao constatarem que o gênero feminino é preterido em cargos de direção. Além disso, os autores revelam que, segundo a opinião das mulheres, elas enfrentam restrições de gênero e sofrem preconceitos devido à sua condição feminina, e que a maternidade influencia na escolha do gênero ao disputar uma vaga no mercado de trabalho.

A prevalência da quantidade de homens ocupando cargos de chefia ou de direção também é verificada na esfera privada, pois, conforme a pesquisa de Cembranel *et al.* (2020), os cargos que apresentam maiores possibilidades de ascensão na carreira ainda são ocupados, em sua grande maioria, por homens. Todavia, Wille *et al.* (2018) identificaram que as organizações com diversidade de gênero, em equipes da alta administração, são mais bem avaliadas no que se refere ao desempenho no trabalho.

Pontue-se que, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, constata-se que, na esfera pública, conforme as informações da Tabela 7, que ainda há um desequilíbrio nos cargos de controladores municipais da RMF, o que carece de maior atenção por parte da administração pública, especialmente, do Chefe do Poder Executivo.

4.2.2 Perfil do controlador quanto à formação acadêmica

Tabela 8 – Formação acadêmica do Controlador Geral do Município

Item avaliado	Formação acadêmica
Direito	4 (21,0%)
Ciências Contábeis	2 (10,4%)
Administração	1 (5,3%)
Enfermagem	1 (5,3%)
Ciências Contábeis e Direito	1 (5,3%)
Ciências Contábeis e Administração	1 (5,3%)
Ciências Contábeis e Enfermagem	1 (5,3%)
Não encontrada	8 (42,1%)

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Compreende-se que a formação acadêmica pode indicar, alinhada a outros aspectos, se o controlador geral tem o conhecimento técnico necessário para desempenhar suas funções de maneira eficaz. A formação acadêmica é um dos fatores, apontados por Pinho e Rodrigues (2019), para um melhor exercício do controle interno, juntamente com o conhecimento técnico e domínio de metodologias de trabalho.

Por meio das informações encontradas e colhidas em 11 *sites* das Unidades de Controle (CGM's/SCI) dos municípios da RMF, todos os Controladores Gerais ou Chefe do setor de controle interno possuem, pelo menos, nível superior em alguma área. Ademais, a maioria dos Controladores Gerais possui formação acadêmica nos cursos de Direito ou de Ciências Contabilidade.

É possível afirmar que a ênfase no curso de Ciências Contábeis se deve à necessidade de conhecimentos específicos sobre finanças públicas e auditoria. Já a formação em Direito, que também se mostra comum, provavelmente, se deve ao fato de que muitos aspectos do controle interno, das atividades de correição, integridade e auditoria envolvem a interpretação e aplicação de leis, regulamentos e normas administrativas.

Nessa seara, Guy e Pereira (2018) orientam que o gestor municipal, ao designar um responsável para o exercício do cargo de controlador interno, deve atentar para as normas e princípios que regem toda a Administração Pública, dentre os quais os princípios da eficiência, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da legalidade.

4.2.3 Perfil do controlador quanto ao curso de pós-graduação

Tabela 9 – Pós-graduação do Controlador Geral do município

Item avaliado	Especialização	Mestrado e Doutorado	Não concluiu	Não encontrada
Pós-Graduação	7 (36,8%)	1 (5,3%)	1 (5,3%)	10 (52,6%)
Auditoria e Controladoria	2 (10,5%)			
Controladoria e Finanças Públicas			1 (5,3%)	

Auditoria	2 (10,5%)			
Direito	2 (10,5%)			
Contabilidade	1 (5,3%)			
Administração e Controladoria		1 (5,3%)		

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A pós-graduação, em geral, possibilita que servidores adquiram conhecimentos especializados e habilidades técnicas avançadas, necessárias para o desempenho de atividades complexas e específicas dentro da administração pública.

Ademais, em áreas como Controladoria e Finanças Públicas, entende-se que há uma exigência para que os servidores estejam atualizados e bem informados, a fim de garantir a conformidade legal e regulatória, promovendo uma gestão pública eficaz.

Muito embora as informações acerca da pós-graduação dos Controladores Gerais só tenham sido encontradas em 8 *sites* institucionais, é possível afirmar, com base nesses dados, que a maioria dos responsáveis pelo Órgão Central de Controle do município (7) já concluiu um curso de pós-graduação (*lato sensu* ou *stricto sensu*), bem como, que todos os cursos realizados pelos Controladores Gerais estão, de algum modo, relacionados às atividades de controladoria.

É possível afirmar que os Controladores Gerais e demais gestores que optam por se capacitarem, a exemplo de cursarem uma pós-graduação, demonstram um compromisso com a melhoria contínua da administração pública e com a prestação de serviços de alta qualidade.

Importante destacar que, devido à falta de informações disponibilizadas na maioria dos *sites* institucionais, os resultados sobre a realização (ou não) de curso de pós-graduação de mais da metade dos Controladores Gerais dos municípios da RMF (52,6%) não pôde ser analisada.

4.2.4 Perfil do controlador quanto à experiência profissional

Tabela 10 – Experiência profissional do Controlador Geral do Município

Item avaliado	Possui	Não possui	Não encontrada
Experiência em controladoria, controle interno ou auditoria pública	10 (52,7%)	2 (10,5%)	7 (36,8%)

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

De acordo com os resultados da Tabela 10, considerando que somente 12 Unidades de Controle expõem suas informações no respectivo *site* institucional, verifica-se que a grande maioria dos Controladores Gerais/Responsável pelo Setor de Controle Interno 10 (52,6%) possuem experiência na área que atuam.

No entanto, as informações colhidas nos *sites* indicam também que 2 (10,5%) dos Controladores/Responsáveis pelo controle interno municipal não têm experiência profissional em matéria de controladoria, controle interno ou em auditoria pública.

Vale salientar que é importante, para que haja uma boa estrutura nas Unidades de Controle, que o responsável pelo Órgão Central ou pelo Setor de Controle interno possua experiência profissional nesta área, a qual reflete na sua capacidade técnica de atuação.

A pesquisa de Ferreira, Santos e Vasconcelos (2021), que avaliou o Controle Interno e tamanho dos Órgãos sob Jurisdição do Tribunal de Contas do Ceará, concluiu que a capacidade técnica e a especialização das funções ajudam a estrutura do controle interno.

4.2.5 Perfil do controlador quanto ao tempo no cargo de controlador

Tabela 11 – Tempo no cargo de Controlador Geral do município na Unidade de Controle

Item avaliado	Até 6 meses	Acima de 1 ano até 2 anos	Acima de 2 anos até 4 anos e 6 meses	Não encontrada	Acima de 4 anos e 6 meses
Tempo no cargo de Controlador Geral	2 (10,5%)	5 (26,3%)	3 (15,8%)	9 (47,4%)	0 (0,0%)

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Na Tabela 11, constata-se que 9 (47,4%) *sites* institucionais não informam a data de nomeação dos respectivos Controladores Gerais/Responsável pelo Setor de Controle Interno. Nesse caso, considerando a amostra de 10 (52,6%) Unidades de Controle, nota-se que a grande maioria dos Controladores Gerais do Município foram nomeados, recentemente, visto que 7 (36,8%) deles passou a ocupar o respectivo cargo no período inferior a dois anos.

Considerando ainda o fato de que não é possível compreender a substituição dos cargos em comissão sem relacioná-la aos ciclos políticos (Silva, 2018), é relevante esclarecer que a gestão política municipal é definida a cada quatro anos, conforme o resultado das eleições populares e o respectivo mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo, assim estabelecidos no artigo 29, inciso I, da Constituição Federal/88.

Portanto, a Tabela 11 revela uma grande rotatividade entre os Controladores Gerais/Responsáveis pelo Setor de Controle interno dos municípios da RMF, visto que, considerando o início da gestão municipal, no ano 2021, se constata que 7 deles tiveram ou terão menos de 2 anos de atuação no correspondente órgão.

Ressalte-se ainda que, dentre as 9 (47,4%) Unidades de Controle que não informam, via *site* institucional, a data de nomeação dos respectivos Controladores Gerais/Responsável pelo SCI, verificou-se, por meio de ligações telefônicas feitas às Unidades de Controle, que 4 destes profissionais foram recentemente nomeados nos respectivos cargos.

As consequências dessa rotatividade excessiva, considerando-os como cargos/funções de confiança, são apontadas nas pesquisas realizadas por Silva (2018) e Lopez (2015) acerca dos cargos de confiança na burocracia federal brasileira que, dentre as principais, elencou a menor memória institucional, a disrupção da condução das políticas públicas e a desmotivação dos servidores de carreira.

Em síntese, os resultados obtidos na presente pesquisa possuem semelhança com os resultados apresentados por Pinho e Rodrigues (2019), quanto ao gênero dos gestores dos órgãos de controle dos municípios da RMF, aproximadamente 70% pertencem ao sexo masculino. Quanto ao nível de escolaridade, tem-se que todas as informações, contidas nos *sites* institucionais, informam que os Controladores Gerais/Responsável pelo SCI possuem nível superior completo. Os resultados também comungam com as constatações apresentadas por Angeli, Silva e Santos (2020), os quais verificaram que os dirigentes das controladorias municipais pesquisadas são, em sua grande maioria, homens, têm nível superior completo, e estão no cargo há pelo menos um ano e não mais do que cinco anos.

A partir desse ponto, são apresentados os resultados acerca do perfil dos profissionais que atual nas Unidades de Controle (CGM's/SCI), visando atender o segundo objetivo. Nesse sentido, as informações foram coletadas por meio do questionário recebido de todas as 19 Unidades de Controle dos municípios que integram a RMF. Com base nos resultados apresentados nas Tabelas 12, 13, 14, 15, 16 e 17, tem-se as informações acerca de possuir cargo efetivo ou não, quantidade de profissionais conforme o gênero, faixa etária, nível de escolaridade e formação acadêmica.

4.2.6 Perfil dos profissionais das Unidades de Controle – Quantitativo

A Tabela 12 informa a quantidade de profissionais, computando-se tanto os concursados, como os não concursados.

Tabela 12 – Quantidade de profissionais que atuam nas Unidades de Controle

Quantidade de Profissionais	Quantidade de Unidades de Controle da RMF
4	5 (26,30%)

Acima de 10	4 (21,10%)
5	3 (15,80%)
10	2 (10,50%)
7	2 (10,50%)
6	1 (5,3%)
2	1 (5,3%)
1	1 (5,3%)

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Diante das respostas às questões do questionário, enviadas pelos 19 respondentes das respectivas Unidades de Controle municipais da RMF, cujas informações estão contidas, resumidamente, nas Tabelas 13 e 14, pode-se afirmar que 10 (52,6%) destes Órgãos de Controle/SCI possuem até 5 profissionais.

Portanto, constata-se que mais da metade dos Órgãos de Controle dos municípios da RMF (52,6%) desenvolvem suas atividades por meio de até 5 profissionais, o que contribui para uma sobrecarga de trabalho; compromete a qualidade das auditorias, aumentando o risco de erros e omissões; reduz a capacidade de respostas; e restringe a liberação de profissionais para treinamentos e capacitações.

Além disso, uma equipe reduzida limita o monitoramento de *compliance*; e dificulta a condução de investigações imparciais, mormente, quando existe pressões externas; dentre outros aspectos negativos. Portanto, um número reduzido de profissionais dentro do órgão público pode acarretar uma má gestão, principalmente, em virtude da falta de controle necessário sobre as despesas efetuadas pelas respectivas prefeituras (Brito; Nunes; Rodrigues, 2021).

Em uma Unidade de Controle (5,3%) o desempenho das macrofunções é realizado por meio de 2 profissionais. Vale destacar que em uma das Controladorias Gerais existe apenas 1 profissional, o qual não é concursado, que é o próprio Controlador(a) Geral do Município.

Importante observar que a quantidade de servidores pode variar, dependendo de diversos fatores, como o tamanho da população, o orçamento municipal, a necessidades específicas de cada ente federativo. Quiçá, em razão disso, a literatura não aponte uma quantidade específica de servidores para compor a estrutura ideal desses órgãos de controle.

No entanto, considerando as macrofunções e sua importância para a correta destinação dos recursos públicos e viabilização do controle social, não se mostra razoável que, mesmo em municípios menores, considerando a população e o orçamento, a controladoria pública atue com quantidade inferior a 5 servidores públicos.

4.2.7 Quantidade de profissionais concursados

Tabela 13 – Quantidades de profissionais concursados que atuam nas Unidades de Controle

Profissionais concursados	Frequência	Frequência (%)
Acima de 5 profissionais	4	21,1
De 3 a 5 profissionais	2	10,5
2 profissionais	7	36,8
1 profissional	1	5,3
Nenhum profissional concursado	5	26,3
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Diante dos dados apresentados na Tabela 13, constata-se que 8 (42,1%) das Unidades de Controle dos municípios da RMF possuem, no máximo, dois profissionais concursados, e 5 (26,3%) delas não possui nenhum profissional concursados nos quadros de seus servidores. A pesquisa também aponta que somente 4 (21,1%) das Unidades de Controle pesquisadas possuem mais de 5 profissionais concursados.

Esses resultados podem sugerir 68,4% das Unidades de Controle dos municípios da RMF desenvolvem suas macrofunções, principalmente, por meio de servidores que ocupam cargos comissionados ou terceirizados, elevando a probabilidade de maior rotatividade entre os profissionais que atuam nesses órgãos, mormente em razão do ciclo político, contribuindo para a interrupção de trabalhos e políticas públicas, dentre outras consequências prejudiciais à gestão (Silva, 2018).

Pondere-se que, se por um lado o grande número de servidores comissionados, que advém de cargos rotativos, enseja a problemática da descontinuidade das atividades do controle municipal, por outro prisma, tal situação pode acrescentar vantagem em conhecimento que pode ser aplicado na gestão pública municipal, oriundos da experiência do mercado privado (Ravanello *et al.*, 2021).

Assim, embora haja certas vantagens para a administração pública a manutenção de cargos comissionados, compreende-se que é necessário a realização de concursos públicos para essa área, visto que, os servidores concursados tendem a ter uma formação acadêmica mais sólida e específica para as funções de controle, contribuindo para uma gestão pública mais profissional e eficiente.

4.2.8 Quantidade de profissionais não concursados

Tabela 14 – Quantidade de profissionais não concursados que atuam nas Unidades de Controle

Profissionais não concursados	Frequência	Frequência (%)
Acima de 5 profissionais não são concursados	4	21,1
De 3 a 5 profissionais não são concursados	8	42,1
2 profissionais não são concursados	6	31,6
Somente 1 profissional não é concursado	1	5,3
Todos profissionais são concursados	0	0,0
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os dados indicados na Tabela 14 também servem para confirmar que a maioria dos profissionais das Unidades de Controle municipais da RMF não são concursados.

Resultados semelhantes foram apresentados por Angeli, Silva e Santos (2020), em que os dados mostram que 62% das controladorias municipais de Alagoas não possuem nenhum servidor concursado, e a maioria esmagadora das equipes de trabalho conta apenas com um ou dois servidores no máximo.

Cabe ponderar que, uma vez que muitas Unidades de Controle municipais, conforme uma lei municipal específica, passaram a ser criadas a partir de 2017 (Brito; Nunes; Rodrigues, 2021), é possível que muitos destes ainda não disponham de uma estrutura organizacional adequada para receber os profissionais concursados, mormente, em quantidade suficiente para o efetivo desenvolvimento de suas macrofunções.

Não obstante, interessa pontuar que o gestor público, por vezes, enfrenta algumas dificuldades para a realização de um concurso público, o que pode retardar a conclusão do certame, a exemplo das restrições orçamentárias, burocracia e morosidade dos procedimentos administrativos, questões judiciais, tecnológicas e de segurança.

Ademais, a exacerbada objetividade dos concursos tem o objetivo profícuo de reduzir a tradição brasileira de nepotismos e apadrinhamentos, porém, o modelo de avaliação apresenta falhas graves. Uma das disfunções é o academicismo, que supervaloriza títulos educacionais e conhecimentos teóricos em detrimento de habilidades intrínsecas e essenciais de muitos cargos (Oliveira; Castro Júnior; Montalvão, 2022).

Além disso, embora de provimento efetivo, mas, sem a dedicação exclusiva, os servidores concursados podem contribuir com o conhecimento de outros setores governamentais, conforme referem Azevedo e Leitão (2018).

Embora a realização de concurso público, por si só, não seja a solução para o adequado desempenho das macrofunções das controladorias municipais, o que se constata nos municípios que integram a RMF é a reduzida quantidade de servidor, principalmente,

investido em cargos efetivos, o que, consoante a literatura nacional, tende a interromper a continuidade de projetos e políticas públicas, levando à perda de conhecimento acumulado e experiência institucional.

4.2.9 Gênero

Tabela 15 – Presença feminina entre os profissionais que atuam nas Unidades de Controle

Gênero	Frequência	Frequência (%)
Acima de 5 profissionais é do gênero feminino	4	21,1
De 3 a 5 profissionais é do gênero feminino	6	31,6
2 profissionais são do gênero feminino	2	10,5
Somente 1 profissional é do gênero feminino	5	26,3
Todos os profissionais são do gênero masculino	1	5,3
Não se aplica	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Enquanto a maioria dos Controladores Gerais/Responsável pelo Setor de Controle Interno é do gênero masculino, a maioria dos demais profissionais que atuam nas Unidades de Controle é do gênero feminino, existindo, assim, uma inversão na quantidade de pessoas do mesmo gênero conforme o cargo ou atividade que está sendo desenvolvida.

Esses achados remetem ao resultado apontado por Baur e Avelino (2021), ao mostrarem que o gênero feminino é preterido em cargos de direção. Baur e Avelino (2021), com base nas respostas apresentadas por um grupo de servidores do gênero masculino, informam que as pessoas do gênero feminino são mais afetadas as atividades de rotina, ao tempo que não gostam de correr tantos riscos.

Interessante observar ainda os resultados de Nascimento *et al.* (2022), nos quais verificou-se que, no setor de Controle Interno dos municípios do Cariri Ocidental Paraibano, 4 servidores são do gênero feminino e 4 são do gênero masculino dos municípios analisados, fazendo supor que existe espaço para ambos os gêneros.

Ressalte-se que, parte da literatura revela que a segregação vertical pode sugerir a existência de obstáculos que trazem empecilhos a ocupação de mulheres em cargos estratégicos e de tomada de decisão. Essas barreiras podem aparecer de várias maneiras, a exemplo da falta de suporte familiar ou do cônjuge; dificuldades em conciliar as jornadas de trabalho; discriminação de colegas, líderes, clientes e parceiros; falta de credibilidade; poucas oportunidades de promoção; dentre outros aspectos (Gomes Neto *et al.*, 2024).

Acrescente-se, contudo, que dos 19 municípios que compõem a RMF, em apenas 2 deles foram eleitas mulheres ao cargo de Prefeita municipal, nas eleições de 2020, conforme divulgado pela justiça eleitoral, conforme informação disponível em <https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2020/>. Esse dado já demonstra uma participação ínfima de mulheres no maior cargo político do município, sendo possível concluir que as próprias mulheres não buscaram eleger líderes do gênero feminino, considerando que elas formam a maioria do eleitorado cearense (53%), conforme informação disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?session=306581883341168>.

4.2.10 Faixa etária

Tabela 16 – Faixa etária da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle

Faixa etária	Frequência	Frequência (%)
Possui até 25 anos	1	5,3
Possui entre 26 e 35 anos	9	47,4
Possui entre 36 e 45 anos	7	36,8
Possui entre 46 e 55 anos	0	0,0
Possui 56 anos ou mais	0	0,0
Não se aplica	2	10,5
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verifica-se que, nas Unidades de Controle da RMF, a maioria dos servidores possui menos de 45 anos de idade. Destaque-se para 1 (5,3%) Unidade de Controle cuja maioria dos profissionais tem até 25 anos de idade.

Observa-se também que, em quase metade das Unidades de Controle da RMF (47,4%) a maioria de seus profissionais possui entre 26 e 35 anos de idade.

A predominância de nomeações de pessoas jovens, para atuarem nas controladorias municipais da RMF, pode ser influenciada por diferentes fatores, e o critério principal pode variar de acordo com o contexto específico. Pode existir uma percepção de que profissionais mais jovens trazem mais dinamismo, novas ideias e rápida adaptação aos novos métodos de trabalho.

No entanto, apesar de haver jovens com alto nível de qualificação acadêmica, a opção por nomeações de pessoas com idade inferior a 45 anos sugere que o critério utilizado não está relacionado à experiência profissional e a uma formação técnica mais sólida, mas se baseia, principalmente, nas afinidades políticas.

4.2.11 Nível de escolaridade

Tabela 17 – Nível de escolaridade da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle

Nível de escolaridade	Frequência	Frequência (%)
Possui nível de ensino básico	0	0,0
Possui nível superior incompleto	4	21,1
Possui nível superior completo	12	63,2
Possui pós-graduação	3	15,8
Não se aplica	0	0,0
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Constata-se que a grande maioria dos profissionais que atuam na Unidade de Controle possui nível superior completo (63,2%), segundo as informações inseridas na Tabela 17.

Além disso, verifica-se que em 3 (15,8%) Unidades de Controle a maioria dos profissionais possui pós-graduação e que em 4 (21,1%) Unidades de Controle da RMF, verifica-se que a maior parte dos profissionais possui nível superior incompleto, o que pode refletir na falta de capacidade técnica e de conhecimento necessário para o bom e adequado desenvolvimento das macrofunções de controladoria.

Nascimento *et al.* (2022), no estudo sobre o controle interno nos municípios da Paraíba, afirmam que o nível de formação dos respondentes pode ser observado como a combinação entre o nível de conhecimento acadêmico e um melhor desempenho profissional.

Vale destacar que, conforme os resultados do item 4.2.10, é possível que o elevado número de profissionais com nível superior incompleto se deva ao fato de a maioria desses profissionais ter até 35 anos de idade. Isso também pode explicar por que, em 16 Unidades de Controle da RMF, a maioria dos servidores não possui pós-graduação.

4.2.12 Formação acadêmica

Tabela 18 – Formação acadêmica da maioria dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle

Formação acadêmica	Frequência	Frequência (%)
Ciências contábeis	8	42,1
Direito	3	15,8
Administração	3	15,8
Economia	0	0,0
Tecnologia da Informação	0	0,0
Outros (ou mais de uma formação)	5	26,3
Não se aplica	0	0,0
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os cursos de graduação mais realizados entre os profissionais que atuam na área da controladoria pública é o de Ciência Contábeis, seguido pelo curso de Direito e de Administração. Esses cursos se revelam afetos às macrofunções de Controladoria, principalmente, a de Auditoria, Controle interno, Correição e Combate à fraude e à corrupção.

Observa-se, no entanto, que os cursos de Economia e de Tecnologia da informação, muito embora correspondam a atividades relevantes nas CGM's/SCI, não prevalecem entre a maioria dos profissionais de nenhum desses Órgãos/SCI pesquisados.

Novamente, assim como os controladores gerais, os profissionais com formação em ciências contábeis são maioria nas unidades de controle da RMF. O que indica que as atividades de controle ainda estão muito arraigadas à realização de auditorias, e ações que envolvem as finanças públicas.

4.3 Análise das macrofunções realizadas na Unidade de Controle

O terceiro objetivo desta pesquisa consiste em analisar as macrofunções de controladoria, realizadas pelas controladorias municipais da Região Metropolitana de Fortaleza. Para tanto, as Tabelas (19 a 26), Figuras (3 a 5) e Quadros (5 e 6) a seguir, irão apontar os resultados obtidos por meio da aplicação do questionário, enviado aos Controladores Gerais ou, na inexistência desse cargo, foi enviado ao principal Responsável pelo Sistema de Controle Interno nos municípios da RMF.

4.3.1 Controle interno

Tabela 19 – Macrofunção de Controle Interno – Regramentos internos

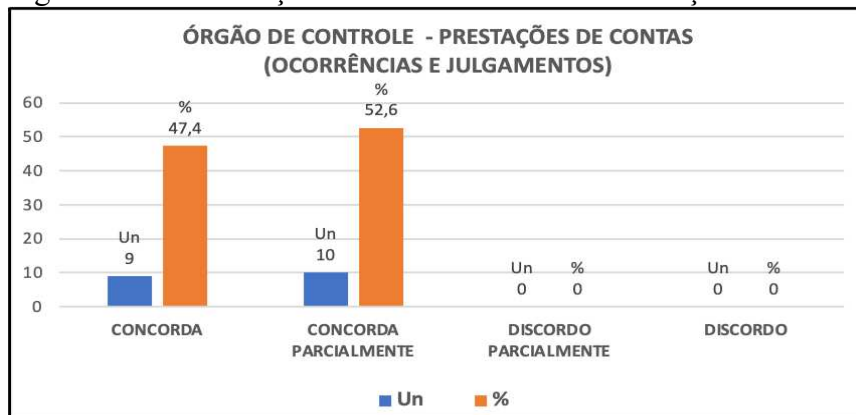
Instrumentos normativos	Frequência	Frequência (%)
Lei	17	89,5
Portaria	3	15,8
Decreto	4	21,1
Instrução normativa	9	47,4
Não há regramentos formalizados	0	0,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A primeira macrofunção analisada foi a de controle interno, em que as respostas dadas à questão do questionário possibilitavam que várias opções fossem escolhidas pelos respondentes. Assim, o instrumento normativo escolhido para reger as normas internas de 17 (89,5%) Unidades de Controle foi a Lei. A Instrução Normativa foi o segundo regramento mais usado pelas Unidades de Controle, para reger suas atividades internas. Por último, são escolhidos os Decretos (21,1%) e as Portarias (15,8%)

como ato normativo para disciplinar o funcionamento, a estrutura e as competências da unidade da Unidade de Controle dos municípios da RMF.

Figura 3 – Macrofunção de Controle Interno – Prestação de Contas



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Consoante a Figura 3, indagados se as Unidades de Controle controla, monitora e acompanha as ocorrências apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), na análise e julgamento das prestações de contas de gestão, a maioria dos respondentes concorda parcialmente (52,6%), o que indica que, apesar de realizarem essa atividade, ainda é necessário algum aprimoramento na sua execução.

Não obstante, 9 (47,4%) das Unidades pesquisadas concordam que realizam o monitoramento e o acompanhamento das prestações de contas de gestão, no que se refere às ocorrências e julgamentos proferidos pelo TCE-CE. Ademais, nenhum dos 19 respondentes discordou, ainda que de forma parcial, com a atividade avaliada, o que revela que todas as Unidades de Controle da RMF realizam o acompanhamento da análise e do julgamento das prestações de contas de gestão de competência do TCE-CE.

4.3.2 Ouvidoria

Tabela 20 – Macrofunção de Ouvidoria – Uso das manifestações recebidas

A Unidade de Controle utiliza as manifestações recebidas pela ouvidoria para fins de planejamento, melhoria dos processos e oferta de serviços	Frequência	Frequência (%)
Concordo	10	52,6
Concordo parcialmente	6	31,6
Discordo parcialmente	2	10,5
Discordo	1	5,3

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verificou-se, durante a pesquisa documental, realizada nos *sites* institucionais das prefeituras municipais e das respectivas Unidades de Controle da RMF, que a

macrofunção de ouvidoria é realizada por outro órgão ou setor não pertencente ao Órgão/Setor de controle do município. Esse fato justifica o resultado apontado na Tabela 20, em que 6 (31,6%) respondentes concordam parcialmente e outros 3 (15,8%) discordam em afirmar que a Unidade de Controle utiliza as manifestações recebidas pela ouvidoria, para fins de planejamento, melhoria dos processos e oferta de serviços. Em termos comparativos, destacam-se os resultados apontados por Cavalcante, Peter e Machado (2011), em nenhuma das controladorias atuava na área de Ouvidoria, e por Pinho e Rodrigues (2019), em que aproximadamente um terço (35,3%) das Unidades de Controle possuíam essa macrofunção.

Ressalte-se que a questão recebeu dois comentários, feitos de modo opcional, os quais informam, primeiramente, que a ouvidoria possui informações estratégicas sobre as manifestações (legítimas) do cidadão. Por esse motivo, acrescentou um dos respondentes, o gestor não pode desprezar tal cabedal de informações ao programar suas ações finalísticas (iluminação, pavimentação, saúde e educação). No segundo comentário, o respondente afirma que, apesar da Controladoria ser desvinculada da Ouvidoria municipal, são solicitadas e utilizadas as informações pertinentes ao cumprimento dos Planos de Atividades.

Diante dos dois comentários acima, é possível compreender a razão de que, não obstante em vários municípios da RMF a atividade de ouvidoria seja executada por órgãos distintos da Unidade de Controle, mais da metade dos respondentes (52,6%) concordam que a Unidade de Controle utiliza as manifestações recebidas, como as sugestões, elogios, reclamações, denúncias, críticas, a fim de melhor planejar, e melhorar os diversos serviços ofertados aos munícipes.

4.3.3 Auditoria

Tabela 21 – Macrofunção de Auditoria – Auditorias setoriais

A Unidade de Controle realiza atividade de auditoria setorial		
SIM	19	100,0%
NÃO	0	0,0%

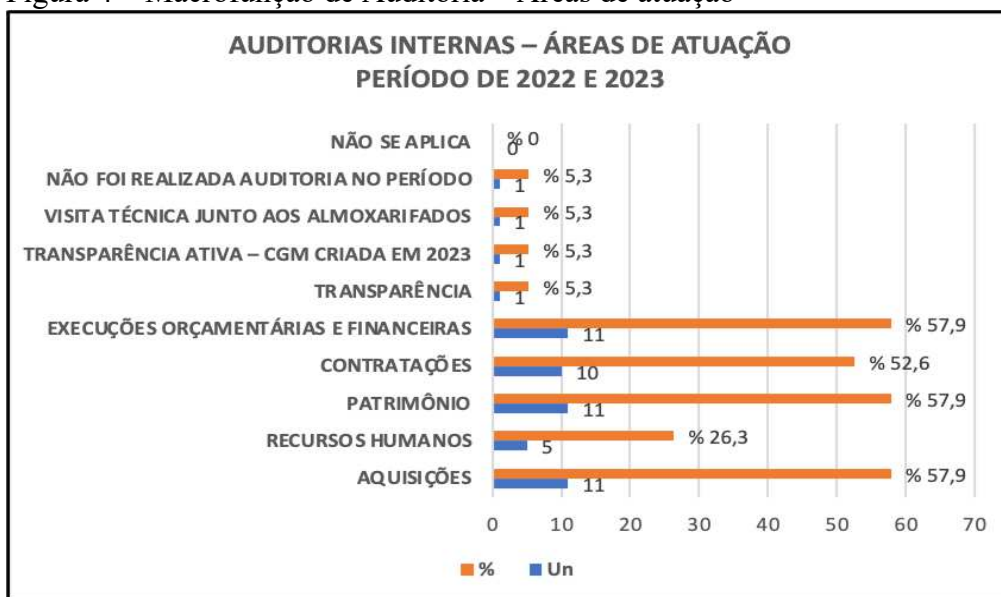
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Em relação à questão que perguntava se a Unidade de Controle do Município) realiza atividade de auditoria interna setorial, todos os 19 respondentes afirmaram que sim. Importante destacar o comentário, opcional, deixado por um dos respondentes,

informando que, geralmente, ao invés de auditorias, são realizadas inspeções, devido ao reduzido quadro de pessoal.

Ressalte-se que nos resultados obtidos na pesquisa de Azevedo e Leitão (2018), a atividade de auditoria recebeu especial destaque, sendo justificada a sua relevância pelo fato de que o CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno, a considera como uma macrofunção do controle interno (controladoria). Ademais, Brito, Nunes e Rodrigues (2021) consideram que as áreas comuns de atuação dos órgãos de controle interno são Auditoria Governamental e Controladoria/Controle Interno.

Figura 4 – Macrofunção de Auditoria – Áreas de atuação



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Conforme se extrai da Figura 4, os respondentes informam, por meio de questão com opção de se escolher mais de uma alternativa, nos últimos dois anos, as principais matérias alvos de auditoria foram as execuções orçamentárias e financeiras; patrimônio e aquisições. Todas as três áreas mais auditadas foram apontadas por 11 (57,9%) Unidades de Controle. Ademais, observou-se que a área de contratações foi a segunda mais auditada com 10 (52,6%), e a terceira área mais auditada foi a de recursos humanos.

Por último, constam as áreas de transparência, transparência ativa (disponibilizadas pelo órgão, independentemente de solicitação) e as visitas técnicas junto aos almoxarifados, cada uma delas apontadas por 1 (5,3%) respondente.

Apesar de os respondentes afirmarem que a macrofunção de auditoria, inclusive setorial, é executada por todas as Unidades de Controle, o que se verifica na

Figura 4 é que as principais matérias de auditoria pública, a exemplo da área de execução orçamentária e financeira, aquisições, contratações e patrimônio, embora sejam auditadas (exercícios de 2022 e 2023) por aproximadamente metade dos Órgãos de Controle/SIC, não vem sendo executada por mais de um terço das Unidades de Controle pesquisadas. Ressalte-se que um dos respondentes comenta a falta de pessoal para a realização dessa atividade, o que pode ser o motivo da reduzida quantidade de auditorias executadas no período investigado.

Além disso, um respondente afirma que não foi realizada qualquer auditoria no período de 2022 e 2023. Considerando que a atividade de auditoria é inerente a todas as Unidades de Controle da RMF, consoante dados apontados na Tabela 21, chama atenção o fato de que, em dois anos de determinada gestão municipal, não houve qualquer auditoria.

A inexistência de auditorias, durante dois anos, pode estar relacionada à falta de estrutura adequada para essa macrofunção de controladoria, principalmente, em razão da quantidade reduzida de profissionais, o que impossibilita avaliar se o desempenho de diversos órgãos municipais ocorre de modo efetivo, eficiente, ético e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis.

Por fim, foi indagado aos respondentes se existem ações de monitoramento contínuo, realizadas pela respectiva Unidade de Controle do município, em face das recomendações emitidas pela auditoria. Todos os 19 respondentes afirmaram que sim, a Unidade de Controle realiza a referida atividade de monitoramento, em relação ao cumprimento das recomendações emitidas pela referida Unidade de Controle.

4.3.4 Corregedoria

Tabela 22 – Macrofunção de Corregedoria – Órgãos/Setor responsável

Quem está designado para realizar as atividades de investigação e de instauração de processo disciplinar de agentes públicos?	Frequência	Frequência (%)
Órgão municipal (Secretaria, Autarquia etc..)	6	31,6
Setor da Controladoria Geral	2	10,5
Equipe ou Comissão setorial	7	36,8
Não há um órgão, setor, comissão designada	2	10,5
Procuradoria Geral	2	10,5
Total	19	100

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados apresentados na Tabela 22 chamam atenção para o fato de que somente 2 (10,5%) Unidades de Controle estão designadas para realizar as atividades de investigação e de instauração de processo disciplinar de agentes públicos.

Esse resultado pode ser devido ao fato de que a execução desta atividade é realizada por outro órgão municipal (78,9%). No entanto, a falta de profissionais que possibilite a realização de referidas investigações na estrutura da Unidade de Controle não deixa de ser uma dificuldade apresentada pelos respondentes.

Observa-se ainda que 2 (10,5%) respondentes afirmam que inexistem órgão, setor, comissão designada no município que realize referida macrofunção, de caráter investigatório. O resultado é preocupante na medida que referidas investigações servem não apenas para o combate à corrupção, mas também para prevenir sua reiteração e expansão na administração pública.

Tabela 23 – Macrofunção de Corregedoria – Rito processual

Existe na organização um rito processual formalizado para a instrução de sindicâncias?	Frequência	Frequência (%)
Sim, por meio de Portaria de instauração da sindicância	7	36,8
Sim, tramitação de processos de correção no órgão central, por meio de fluxo e padrão de trabalho definidos	2	10,5
Sim, por meio de Instrução normativa	0	0,0
Não existe um rito processual específico	8	42,1
Existe um rito, porém não formalizado.	1	5,3
Outro (Não especificou)	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

As informações evidenciadas na Tabela 23 indicam que em 8 (42,1%) Unidades de Controle inexistem a devida regulamentação acerca do procedimento para a instauração das sindicâncias. Ademais, 1 (5,3%) respondente informa que existe um rito processual, embora não formalizado.

Esses resultados reforçam a probabilidade de haver outro órgão público responsável pela instauração de processos disciplinares, visto que, conforme os dados das Tabelas 22 e 23, somente duas Unidades de Controle da RMF possuem um setor responsável pela investigação e instauração desses processos, bem como, há somente duas Unidades de Controle que possuem um fluxo e padrão de trabalho definido para a tramitação de processos disciplinares.

4.3.5 Transparência

Tabela 24 – Macrofunção de Transparência – Canais e outros meios de informação

A Unidade de Controle compartilha o resultado das suas atividades públicas por meio de qual (ou quais) canal (is) de comunicação?	Frequência	Frequência (%)
Portal da transparência	5	26,3
Comunicação e divulgação em <i>site</i> oficial	6	31,6

Divulgação interna, por meio de relatórios anuais	4	21,1
Em redes sociais e outras mídias de fácil acesso a sociedade	1	5,3
Não compartilha o resultado de suas atividades	2	10,5
Contas de Gestão e Governo - <i>site</i> do TCE e <i>site</i> da prefeitura	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verifica-se que somente 5 (26,3%) das Unidades de Controle compartilham suas atividades por meio do Portal da Transparência. Observa-se ainda que 6 (31,6%) órgãos/setores pesquisados realizam a divulgação de suas atividades pelo *site* oficial, e 4 (21,1%) pela emissão de relatórios anuais. Além disso, 2 (10,5%) dessas Unidades de Controle não chegam a compartilhar suas atividades, e 1 (5,3%) Unidade de Controle divulga suas ações por meio dos *sites* do TCE-CE ou da prefeitura municipal.

Importa salientar que a transparência é considerada um dos fundamentos para uma boa governança, sendo capaz de auxiliar a tomada de decisões, aumentar a responsabilidade dos gestores e servidores públicos, além de propiciar uma cidadania mais informada e até ciente das dificuldades enfrentadas pelo órgão governante (Ferreira; Raupp, 2022).

Vale ressaltar que, 14 Unidades de Controle dos municípios da RMF não divulgam suas atividades por meio do portal da transparência que, atualmente, é uma das mais importantes ferramentas de acesso à informação pela sociedade brasileira, o que pode dificultar a fiscalização dos diversos órgãos públicos, limitar a participação cidadã, facilitar práticas corruptas, dentre outros prejuízos à governança.

Tabela 25 – Macrofunção de Transparência – Agente responsável

A Unidade de Controle possui um agente responsável pela organização e envio das informações ao Portal da Transparência, respostas ao e-SIC, e pela promoção da transparência em outros canais?	Frequência	Frequência (%)
Concordo	12	63,2
Concordo parcialmente	3	15,8
Discordo parcialmente	1	5,3
Discordo	3	15,8
Total	19	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

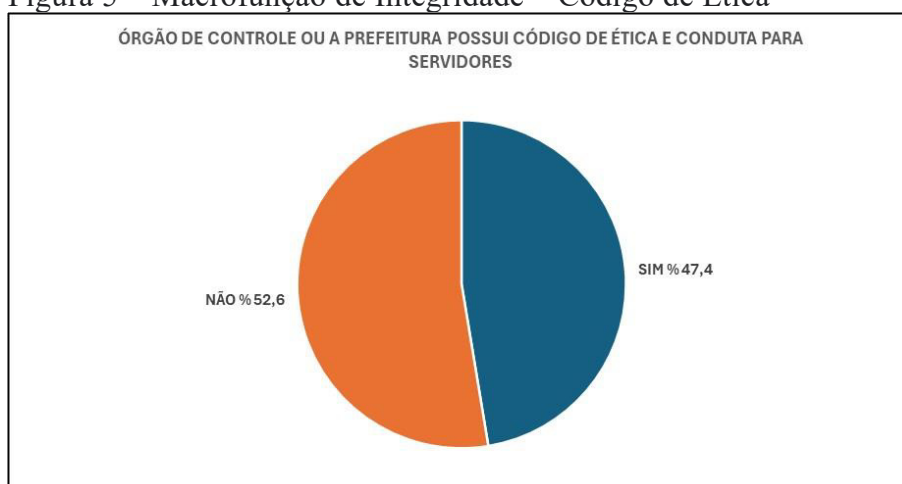
Interessante verificar que, muito embora apenas 5 (26,3%) Unidades de Controle divulguem suas atividades pelo Portal da Transparência, a Tabela 25 revela que 12 (63,2%) Unidades de Controle possuem um profissional responsável pelo envio de informações ao Portal da Transparência e a outro canais de informação.

Acrescente-se que, na questão, foram deixados dois comentários opcionais pelos respondentes, em que ambos explicam que a responsabilidade pelo envio das informações ao Portal da Transparência, e das respostas ao e-SIC, é da Ouvidoria municipal, a qual não é vinculada à Unidade de Controle (CGM/SIC). Um dos respondentes pontua que a respectiva Controladoria Geral publica as informações relativas as suas próprias atividades.

4.3.6 Integridade - Combate e prevenção à fraude e à corrupção

4.3.6.1 Código de ética e capacitação de servidores públicos

Figura 5 – Macrofunção de Integridade – Código de Ética



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Com base nos dados da Figura 5, constata-se que a maioria das Unidades de Controle (52,6%) não possui um Código de ética e Conduta para seus servidores.

Ressalte-se, contudo, que ao comparar esses dados com o resultado de outras pesquisas, a exemplo da pesquisa realizada por Angeli, Silva e Santos (2020), as controladorias cearenses da RMF apresentam mais avanços, uma vez que nenhuma das controladorias municipais alagoanas possui código de ética para os servidores, logicamente, considerando os dados publicados em 2020.

4.3.6.2 Mecanismos de prevenção e combate à fraude e à corrupção

Sobre a macrofunção voltada para o combate e prevenção à fraude e à corrupção, foram realizadas também duas questões de resposta aberta, em que a primeira delas continha a seguinte indagação: Quais mecanismos de combate à fraude

e à corrupção a Unidade de Controle instituiu no município? As respostas apresentadas foram as seguintes expostas no Tabela 26.

Tabela 26 – Macrofunção de Integridade – Mecanismos de prevenção e de combate à fraude e corrupção

Mecanismos de prevenção e combate à fraude e corrupção	Frequência	Frequência (%)
Não existe	4	21,1
Realização de Auditorias	3	15,8
Em elaboração	1	5,3
Programa de Integridade e código de ética	1	5,3
Política de gestão de riscos; política de proteção de dados	1	5,3
Regulamentação do procedimento de solicitação, pagamento e comprovação de diárias; regulamentação do uso, abastecimento e controle de veículos públicos, regulamentação de bens públicos, inventários de patrimônios e atualização no TCE-CE, regulamentação de capacitação para fins de gratificação, etc.	1	5,3
Implementando <i>compliance</i> , auditorias, inspeções.	1	5,3
Elaboração de instruções normativas, <i>check list's</i> , capacitações e orientações, auditorias	1	5,3
Análise de contratos e pagamentos	1	5,3
Auditorias e capacitação de servidor	1	5,3
Capacitação de servidores públicos	1	5,3
Comissão disciplinar de sindicância	1	5,3
Redes sociais e ouvidoria	1	5,3
Monitoramento e fiscalização documentos	1	5,3

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A corrupção é praticada pelos líderes ímprobos que controlam as instituições do Estado, e que agem para desviar os recursos públicos em benefício próprio contando com a impunidade (Gilson; Bramili, 2023).

Além do controle na aplicação dos recursos públicos, a adoção de práticas de anticorrupção pode resultar na melhoria dos serviços públicos, uma vez que haverá maior disponibilidade de verba, e ainda reforça a percepção de um governo honesto, aumentando a confiança da população.

No entanto, a pesquisa constatou que 5 (26,3%) Unidades de Controle não instituíram mecanismos de combate à fraude e à corrupção no respectivo município. Ademais, 3 (15,8%) respondentes afirmam que as auditorias correspondem aos únicos mecanismos de combate à fraude e à corrupção existentes nas respectivas Unidades de Controle.

Não obstante, em comparação aos resultados obtidos em municípios de outro estado, em que 11% dos municípios pesquisados possuem algum programa de governo para o “combate à corrupção” (Anegeli; Silva; Santos, 2020), depreende-se que, muito embora a maioria das Unidades de Controle da RMF necessite de mais desses mecanismos, há certo avanço, principalmente, considerando as Unidades de Controle que

já possuem um Programa de Integridade e Código de Ética; Política de gestão de riscos; Regulamentação de procedimentos de controle de despesas; ou a Implementação de *compliance*.

Tabela 27 – Macrofunção de Integridade – Realização de capacitação, palestras

A Unidade de Controle promove, aos colaboradores (agentes públicos), esclarecimento sobre as questões relacionadas à ética profissional e boas práticas na administração pública, por meio de palestras, capacitações?

SIM	15	78,9%
NÃO	4	21,1%
Total	19	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Embora a maioria das Unidades de Controle (52,6%) não possua Código de Ética e Conduta, foi afirmado por 15 (78,9%) respondentes que a Unidade de Controle, por meio de palestras e capacitações, promove esclarecimentos sobre as questões relacionadas à ética profissional e boas práticas na administração pública, aos seus servidores.

4.3.6.3 Capacitação, palestras e demais eventos, voltados para o combate e à prevenção à fraude e à corrupção

A segunda questão de resposta aberta buscou a seguinte informação: Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, cite quais os cursos/palestras e o ano em que se realizaram. As respostas apresentadas foram as seguintes expostas no Tabela 28.

Tabela 28 – Macrofunção de Integridade – Quais as capacitações, palestras e treinamentos

Capacitações, palestras e treinamentos e período de realização	Frequência	Frequência (%)
Treinamentos, cursos e palestras sobre ética e diversas atividades internas	6	31,6
Capacitação sobre contratação, controle interno e outros assuntos correlatos	5	26,3
Não existiu	4	21,1
Nova lei de licitação	3	15,8
Seminário sobre controle interno	1	5,3

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

De início, cumpre informar que 8 (42,1%) Unidades de Controle não indicaram o período de realização dos eventos. Ademais, 6 (31,6%) Unidades de Controle informam que os eventos de capacitação, treinamento, palestra, etc., foram realizados no ano de 2023; e somente 1 (5,3%) Unidade de Controle realizou eventos nos anos de 2021, 2022 e 2023.

Consoante informações inseridas na Tabela 28, constata-se que 4 (21,1%) Unidades de Controle não realizaram qualquer capacitação ou treinamento de servidor durante os exercícios de 2022 e 2023.

Pode-se constatar que foi realizada uma quantidade ínfima de atividade de capacitação, treinamento, cursos e palestras pelas Unidades de Controle da RMF, principalmente nos primeiros dois anos da gestão pública atual (2021/2022).

Pontue-se que, diante da falta de capacitação adequada, profissionais que atuam realizando macrofunções de controladoria, a exemplo dos auditores internos, podem não cumprir suas obrigações previstas nos instrumentos normativos, bem como, podem deixar de realizar atividades de consultoria e assessoramento adequado aos gestores (Rodrigues, 2023).

4.4 Prioridades e desafios nas macrofunções da Unidade de Controle

4.4.1 Prioridades da gestão pública em relação às macrofunções de controladoria

Importa esclarecer que duas questões do instrumento de pesquisa serviram para coletar os dados, acerca do último objetivo a ser alcançado, e ambas possuem 10 atividades cada uma, as quais são avaliadas pelos respondentes, conforme se apresentam como prioridade e desafio, respectivamente. Assim, considerando que referida atividade é uma prioridade para a gestão da prefeitura e respectiva Unidade de Controle, os respondentes optam pela alternativa concordo ou concordo parcialmente, caso não se trate de uma prioridade, o respondente opta em discordar ou discordar parcialmente com a alternativa referente aquela atividade.

Tabela 29 – Prioridades – Macrofunções da Unidade de Controle

Prioridades	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente	Discordo
Sistema integrado e ampliação dos canais de acesso à informação	11	6	1	1
Concurso para o setor de controladoria / controle interno / treinamentos / capacitação	8	8	2	1
Celeridade nas respostas das manifestações recebidas pela ouvidoria	11	5	2	1
Investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública	8	9	1	1
Regulamentação dos procedimentos voltados aos processos disciplinares	7	7	3	2
Monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios,	9	7	3	0

informativos periódicos, comunicados por meio de uma rede de controle interno				
Estrutura para realização de mais auditorias internas	8	7	4	0
Implantação do controle interno setorial	7	6	5	1
Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e apoio jurídico	11	4	3	1
Fornecimento de informações financeiras e contratuais	10	5	4	0

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados indicam que as 2 maiores prioridades da gestão municipal (CGM/SCI), considerando as opções concordo, indicada por 11 (57,9%) Unidades de Controle e concordo parcialmente, sendo apontada por 6 (31,6%) Unidades de Controle, são referentes a ausência ou falta de ampliação do sistema integrado dos canais de acesso à informação (89,5%); investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública (89,5%).

Além disso, em segundo lugar, foi indicada a realização de concurso público, capacitações e treinamentos para os profissionais que atuam na Unidade de Controle (84,2%); e o monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios (84,2%), considerando a soma das Unidades de Controle que optaram por concordar ou por concordar parcialmente.

A atividade que foi menos apontando como uma prioridade, em que 6 (31,6%) dos respondentes optaram por discordar ou por discordar parcialmente refere-se à implantação de controle interno setorial.

Ressalte-se que dois comentários opcionais foram feitos, na questão, sendo que o primeiro afirma que, acerca da LGPD, o controle interno federal e estadual (Ceará) não atuam (diretamente) na implementação da LGPD. Muitos municípios também não o fazem. Acrescenta que, a inclusão das ações de corregedoria no controle interno foi inaugurada pela CGU (no plano federal - no seu começo, em 2003), mas o estado do Ceará incorporou esta função há pouco tempo e, muitos municípios - a exemplo do município em que o respondente é Controlador Geral, ainda não incluíram as ações de corregedoria no seu escopo institucional.

No segundo comentário feito na questão, o respondente, Controlador Geral, explica que não disponibiliza das informações, acerca das atividades e prioridades da Unidade de Controle, visto que assumiu recentemente esse Órgão de Controle (out./2023), bem como, devido a ausência de registros dos trabalhos pela CGM, anteriormente. Vale salientar que, a situação revelada no comentário do mencionado

Controlador Geral é reflexo da grande rotatividade nos cargos de Controlador Geral do Município e, na inexistência deste, no cargo do Responsável pelo Setor de Controle Interno municipal.

4.4.2 Desafios da gestão pública em relação às macrofunções de controladoria

A dinâmica e as respostas dadas à questão que busca identificar quais os desafios, enfrentados na realização das macrofunções, seguem a mesma lógica adotada para as respostas sobre as prioridades. Na última questão aplicada, ao considerar que a realização de certa atividade se mostra como um desafio enfrentado pela gestão da prefeitura municipal e respectiva Unidade de Controle, o respondente opta pela alternativa concordo ou concordo parcialmente, caso contrário, entendendo que a realização de determinada atividade não se revela como um desafio para a gestão da prefeitura municipal e respectiva Unidade de Controle, o respondente opta pela alternativa discordo ou discordo parcialmente.

Tabela 30 – Desafios – Macrofunções da Unidade de Controle

Desafios	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente	Discordo
Sistema integrado e ampliação dos canais de acesso à informação	4	9	2	4
Concurso para o setor de controladoria / controle interno / treinamentos / capacitação	9	8	1	1
Celeridade nas respostas das manifestações recebidas pela ouvidoria	4	6	5	4
Investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública	3	7	5	4
Regulamentação dos procedimentos voltados aos processos disciplinares	2	10	4	3
Monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios, informativos periódicos, comunicados por meio de uma rede de controle interno	5	8	3	3
Estrutura para realização de mais auditorias internas	8	5	4	2
Implantação do controle interno setorial	9	3	4	3
Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e apoio jurídico	6	5	5	3
Fornecimento de informações financeiras e contratuais	3	8	4	4

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Constata-se que o grande desafio, enfrentado em 17 (89,5%) das Unidades de Controle da RMF, reporta-se ao concurso público para o setor de controladoria/control interno/treinamentos/capacitação.

Vale ressaltar que, a insuficiência de pessoal para atuar nas Unidades de Controle da RMF, considerando que 10 (52,6%) desses Órgãos de Controle/SCI possuem até cinco profissionais, além do comentário sobre a falta de pessoal como impedimento para a realização de auditorias, apontam também para a necessidade de realização de concursos públicos e capacitação de pessoal, para que haja a efetiva e adequada execução das atividades de controladoria.

A ausência ou falta de ampliação do sistema integrado dos canais de acesso à informação; a realização do monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios etc.; e a estrutura para realização de mais auditorias internas são desafios para 13 (68,4%) das Unidades de Controle.

As duas atividades que menos se revelaram desafiadoras para os respondentes foram a que se refere à macrofunção de Ouvidoria, no caso, a celeridade nas respostas das manifestações recebidas pela ouvidoria (52,36%); e a que se relaciona com a macrofunção de Integridade, que consiste na atividade de realizar investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública (52,6%).

Em relação à ouvidoria, pontua-se que é uma atividade que vem sendo realizada por outros órgãos do município, o que pode justificar o fato de não ser um dos maiores desafios apontados. No entanto, o fato das investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública não serem indicadas por 9 (47,4%) Unidades de Controle como um dos desafios da gestão municipal, poderia ser um dos objetivos para outra pesquisa científica.

Interessante verificar que, na pesquisa feita por Nascimento *et al.* (2022), as principais barreiras apontadas pelos municípios paraibanos foram: a insuficiência de funcionários e a visão do controle interno como um órgão punitivo; a falta de conhecimento dos gestores quanto à importância do controle interno; e a tomada de decisões pelos gestores, sem a consulta prévia ao controle interno.

Merece destaque o comentário feito por um dos respondentes, Controlador Geral do Município da RMF, acerca dos desafios enfrentados pelas Unidades de Controle, ao afirmar que o estágio de amadurecimento do controle interno tem variado bastante entre os diversos órgãos públicos. O respondente argumenta que, no plano federal, a CGU está à frente dos demais órgãos, e vem liderando essa discussão trazendo à tona

debates atuais (e globais). Acrescentou ainda que, os estados vêm seguindo essa tendência e, produzindo bons resultados - a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE/CE, é um exemplo dos bons resultados obtidos.

Contudo, o citado respondente comenta, ao final, que o executivo municipal padece de uma atenção (e estrutura) especial, para não se distanciar dos seus congêneres. Referida explanação encontra amparo nos resultados obtidos acima, principalmente, em relação à insuficiência de profissionais na estrutura organizacional das Unidades de Controle; grande rotatividade no cargo de Controlador Geral do Município; e a falta de um sistema integrado de informações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados obtidos nesta pesquisa, entende-se que foi possível alcançar os objetivos propostos, os quais consistiram, primeiramente, em verificar a estrutura das controladorias municipais, conforme sua posição no organograma composto pelos órgãos da administração pública direta, e indicar o vínculo hierárquico da Controladoria com o gabinete do prefeito municipal. Ademais, buscou-se: descrever o perfil do Controlador Geral do Município, bem como, o perfil dos profissionais que atuam nas controladorias dos municípios da RMF; analisar as macrofunções de controladoria, realizadas pelas controladorias municipais da RMF; e identificar as prioridades e desafios (dificuldades) apresentadas pelas controladorias municipais, em relação a sua estrutura e ao desempenho de suas macrofunções, de modo a investigar como a estrutura dos órgãos de Controladoria nos municípios da RMF estão estruturados e como estes desenvolvem suas macrofunções.

Em linhas gerais, constatou-se, quanto à estrutura das Unidades de Controle (CGMs/ Setor de Controle Interno) dos 19 municípios da RMF, que 84,2% possuem um Órgão Central de Controle, que recebe a terminologia Controladoria Geral do Município. Em relação à estrutura das Unidades de Controle, notou-se ainda que 68,4% Unidades de Controle da RMF possuem unidade orçamentária.

Além disso, verificou-se que as macrofunções mais destacadas na missão institucional das Unidades de Controle foram Controle interno e Transparência. A pesquisa revelou ainda que 78,9% Unidades de Controle divulgam suas atribuições no *site* institucional, e que as três atribuições mais apontadas pelas Unidades de Controle da RMF foram Coordenar o Sistema de Controle Interno; Realizar auditorias internas; e Exercer o controle sobre o cumprimento das metas previstas no PPA, na LDO e na LOA.

Observou-se que na estrutura das Unidades de Controle, as macrofunções de Controle Interno (100,0%), Auditoria (84,2%) e Transparência (78,9%) são as atividades realizadas pela maioria das Unidades de Controle da RMF. Constatou-se ainda que 42,1% das Unidades de Controle da RMF fazem divulgação de suas atividades (eventos, seminários, premiações, capacitação) na própria *website* institucional.

Em relação ao vínculo hierárquico, verificou-se nos organogramas encontrados nas 52,7% Unidades de Controle que todas vinculam-se hierarquicamente ao Prefeito (Gabinete) e, dentre estas 42,1% ocupam uma das 3 primeiras posições pelo critério de ordem alfabética.

No que se refere ao perfil dos 19 Controladores Gerais dos Municípios da RMF ou responsáveis pela Unidade de Controle, observou-se que 68,2% são do gênero masculino; 52,10% possuem formação acadêmica nos cursos de ciências contábeis ou direito; 42,1% são pós-graduados e dentre estes apenas 1 (5,3%) tem mestrado e doutorado; 52,6% tem experiência profissional na área de controladoria, controle interno ou auditoria pública; 15,8% Controladores Gerais/Responsável pela Unidade de Controle estão a mais de 2 anos ocupando o cargo de Controlador/Responsável pela Unidade de Controle, 47,4% não informam o período de ocupação no *site*, e 36,8% estão no respectivo cargo a menos de 2 anos.

Em relação aos dos profissionais que atuam nas Unidades de Controle, verificou-se que 52,6% destes Órgãos de Controle/SCI possuem até cinco profissionais. Ademais, constata-se que a 42,1% das Unidades de Controle possuem, no máximo, dois profissionais concursados, e 26,3% delas não possui profissional concursados nos respectivos quadros de servidores. A maioria dos profissionais é do gênero feminino, possuem até 45 anos de idade, possui nível superior, formação acadêmica no curso de Ciências Contábeis e fizeram outros cursos ou possui mais de uma formação acadêmica.

Quanto a análise das macrofunções de controle interno realizadas pelas Unidades de Controle da RMF, o instrumento normativo que rege as normas internas de 89,5% Unidades de Controle é a Lei. Ademais, todas as 19 Unidades de Controle da RMF informam que controlam, monitoram e acompanham as ocorrências apontadas pelo TCE-CE, na análise e julgamento das prestações contas de gestão.

Constatou-se ainda que a grande maioria das Unidades de Controle pesquisadas não executa a macrofunção de ouvidoria, sendo esta realizada por outro órgão municipal. Já em relação à macrofunção de auditoria, todas as Unidades de Controle afirmam que executam esta atividade, porém, um dos Controladores Gerais do município, comenta que ao invés de auditorias, são realizadas inspeções, devido ao reduzido quadro de pessoal na respectiva Unidade Central de Controle. Observou-se ainda que, nos exercícios de 2022 e 2023, as principais matérias alvos de auditoria foram as execuções orçamentárias e financeiras; patrimônio; e aquisições, conforme apontado por 57,9% Unidades de Controle. Por fim, todos os 19 respondentes afirmaram que a Unidade de Controle realiza a referida atividade de monitoramento, em relação ao cumprimento das recomendações emitidas pela referida Unidade de Controle.

Quanto à macrofunção de corregedoria, verificou-se que 10,5% Unidades de Controle estão designadas para realizar as atividades de investigação e de instauração

de processo disciplinar de agentes públicos e que inexistem órgão, setor, comissão designada no município que realize referida macrofunção, de caráter investigatório. A maioria dos respondentes informou que as investigações e instauração de processo disciplinar é executada por equipe ou comissão setorial de outro órgão municipal. Por fim, em 42,1% Unidades de Controle não há regulamentação acerca do procedimento para a instauração das sindicâncias e em 36,8% dos órgãos/setores pesquisados instauram o procedimento de sindicância por meio de portarias.

Verificou-se que, acerca da macrofunção de transparência, que 26,3% das Unidades de Controle compartilham suas atividades por meio do Portal da Transparência e 31,6% realizam a divulgação de suas atividades pelo site oficial. Além disso, 63,2% Unidades de Controle possuem um profissional responsável pelo envio de informações ao Portal da Transparência e a outros canais de informação.

No que concerne à macrofunção de integridade, na parte referente ao combate e prevenção à fraude e à corrupção, os resultados indicaram que 52,6% Unidades de Controle não possuem um Código de ética e Conduta para seus servidores. Não obstante, 78,9% Unidades de Controle promovem esclarecimentos sobre as questões relacionadas à ética profissional e boas práticas na administração pública, por meio de palestras e capacitações ministradas aos seus servidores.

Em relação ao quarto e último objetivo específico, foram ainda identificados as prioridades e os desafios das 19 Unidades de Controle da RMF, em relação a sua estrutura e à execução de suas macrofunções. Os resultados indicaram que as 4 maiores prioridades da gestão municipal (Unidades de Controle - CGM/SCI) são: a ausência ou falta de ampliação do sistema integrado dos canais de acesso à informação (89,5%); investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública (89,5%); a realização de concurso público, capacitações e treinamentos para os profissionais que atuam na Unidade de Controle (84,2%); e o monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios (84,2%).

Dentre os dez desafios apresentados, constatou-se que a dificuldade principal, apontada por 89,5% das Unidades de Controle da RMF, refere-se à realização de concurso público para o setor de controladoria/controlado interno, além de treinamentos e capacitação aos servidores.

Diante da investigação empreendida, é possível responder ao como os órgãos de controladoria municipal da Região Metropolitana de Fortaleza estão estruturados e desenvolvem suas macrofunções, concluindo que a estrutura dos órgãos de Controladoria

nos municípios da RMF carece de investimentos, não apenas quanto a ampliação do quadro de servidores, mas também no aspecto orçamentário, visto que um terço das Unidades de Controle não possui unidade orçamentária, dependendo financeiramente de outros órgãos municipais.

Em relação à execução das macrofunções de controle interno, auditoria e transparências, embora disponham de melhor estrutura e regramentos, observou-se que o acompanhamento das prestações de contas, a realização de auditorias por ano, e a divulgação de atividades por meio dos sites e pelo portal da transparência, se apresentam deficientes ou inexistentes em muitas Unidades de Controle.

No que se refere às macrofunções de ouvidoria e corregedoria, pode-se concluir que estas atividades, na maior parte dos municípios da RMF, são realizadas por outros órgãos municipais ou setores não vinculados às Unidades de Controle. Assim entende-se necessária à sua efetiva implantação nas respectivas Unidades de Controle, mediante a conscientização dos gestores, a fim de compreenderem a relevância das referidas macrofunções no controle dos recursos e das ações da administração pública.

Quanto à macrofunção de prevenção e combate à fraude e à corrupção, muito embora as demais macrofunções contribuam para combater e prevenir fraudes e atos corruptos, é preciso que haja uma estrutura adequada (servidores públicos concursados, equipamentos, sistema informatizado), e medidas voltadas diretamente para a realização dessa atividade, fomentando a cultura anticorruptiva dentro das instituições públicas.

Os resultados desta pesquisa podem contribuir para ampliar a discussão nos demais Órgãos de Controle municipal do estado do Ceará, e nos outros estados brasileiros, no intuito, também, de consolidar o tratamento e compreensão das funções da controladoria na esfera pública municipal.

Além de revelar a estrutura e como estão sendo executadas as macrofunções de controladoria, a pesquisa contribui por apresentar as prioridades e desafios enfrentados por esses Órgãos de Controle municipal da RMF, de modo que os gestores públicos poderão utilizar os resultados deste estudo como fonte para identificar as deficiências e principais barreiras para a efetiva execução das macrofunções de controladoria, e com isso pode haver a realização de *benchmarking* nas Unidades de Controle e nos setores de controle interno.

Sobre esse aspecto, a academia pode, e deve, auxiliar no aprimoramento da estrutura das Unidades de Controle e na adequada execução das macrofunções de controladoria, disseminando conhecimento e boas práticas, auxiliando no estudo e

estruturação de projetos-piloto, fazendo o que muitas vezes os servidores públicos não conseguem fazer, que é se debruçar sobre estudos empíricos e pesquisar sobre formas de estruturação e desenvolvimento de *frameworks*, devido à sobrecarga de atividades em face do reduzido quadro de profissionais atuando na maioria das Unidades de Controle do município, como foi identificado na pesquisa.

Como limitações deste estudo, é possível citar a falta de informação ou informações desatualizadas nos *sites* institucionais, impossibilitando que algumas conclusões fossem extraídas de um quantitativo de unidades de controle inferior ao total investigado. A heterogeneidade dos *sites* também dificulta a padronização da análise.

Nesse esteio, como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso específicos e detalhados nos Estados do Rio de Janeiro, Bahia, Piauí e Acre, com grandes potencialidades de *case benchmarking* para o setor público, tendo em vista as singularidades ou diferenças a serem apresentadas pelos municípios de cada um destes Estados. Ressalte-se que o processo de planejamento, desenvolvimento e implantação das macrofunções nas Controladoria Pública é complexo, demorado e contínuo. Recomenda-se fortemente a consulta aos trabalhos de Cordova *et al.* (2023), Cunha e Callado (2019) e de Azevedo e Leitão (2018).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. J. A.; TAFFAREL, M.; GERIGK, W. Gestão fiscal responsável através da implantação de um departamento de controladoria. **Revista Capital Científico-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 27-41, 2003.

AMORIM, D. A. **Adequação das ouvidorias universitárias públicas ao modelo de maturidade da CGU**. Dissertação - Mestrado em Administração Pública. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba-MG, 2022.

ANANIAS, J.; MESQUITA, G. M.; DIÁRIO, A. B.; CRUZ, C. V. O. A. Prestação de contas e captação de recursos: estudo em entidades do terceiro setor do estado do Paraná. In: Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 17., 2020, São Paulo/SP. **Anais...** São Paulo: USP, 2020.

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações. **Atividade correicional**. Publicado em 23 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/supervisao-controle-e-correicao/atividade-correicional#:~:text=Na%20defesa%20da%20integridade%20e,em%20conformidade%20com%20os%20preceitos>>.

ANDRADE, A. F. **Controle interno**. Curitiba: Contentus, 2020.

ANGELI, A. E. **Accountability e internet numa perspectiva comparada: a atuação digital das controladorias públicas na América Latina**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

ANGELI, A. E.; SILVA, J. W. G.; SANTOS, R. A. D. As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 23-44, 2020.

ARAUJO, C. T. **As condições de oferta da disciplina de controladoria em cursos de ciências contábeis na Região Metropolitana de São Paulo**. 2011. 171f. Dissertação (Mestre em Ciências Contábeis) – Fundação Escola Álvares Penteado (FECAP), São Paulo, 2011.

ASSIS, L.; SILVA, C. L.; CATAPAN, A. As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: uma análise da gestão dos órgãos de controle. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 14, n. 3, p. 26-43, 2016.

AZEVEDO, T. K. G. N.; LEITÃO, C. R. S. Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras pernambucanas. In: Congresso de Ciências Contábeis e Atuariais da UFPB, 2., 2018, João Pessoa, Paraíba. **Anais...** Paraíba: UFPB, 2018.

BALBE, R. S. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

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

- BAUR, I. C.; AVELINO, B. C. A questão de gênero em relação à profissão de controller: percepção de estudantes e docentes do curso de controladoria e finanças da Universidade Federal de Minas Gerais. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, v. 12, n. 3, p. 56-74, 2021.
- BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, 2014.
- BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BONA, R. S. Integrity and anti-corruption policies in Brazil: the role of the general comptroller's office in the states and capitals. **Journal of Accounting, Management, and Governance**, v. 4, n. 3, p. 389-405, 2021.
- BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.
- BONETTI, A. P. M.; WERNKE, R.; ZANIN, A. Funções exercidas pela controladoria das prefeituras municipais do Sudoeste do Paraná. **Revista da UNIFEBE**, v. 1, n. 23, p. 127-148, 2018.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85. Acesso em: 31 ago. 2023.
- BRESCOVICI, S. J.; GARRIDO, I. L.; MONTICELLI, J. M. The value-generating capabilities of controllership. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 25, n. 1, p. 23-42, 2022.
- BRITO, I. J.; NUNES, P. R. C.; RODRIGUES, C. R. Controladorias municipais: análise no âmbito de prefeituras municipais do Estado do Ceará. In: 4º Congresso UFU de Contabilidade. **Anais...** Uberlândia-MG: UFU, 2021.
- BYRNE, S.; PIERCE, B. Exploring management accountants' role conflicts and ambiguities and how they cope with them. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 15, n. 4, p. 410-436, 2018.
- CAPOVILLA, R. A.; GONÇALVES, R. S. Avaliação do ambiente de controle interno por meio de modelo de maturidade em organizações governamentais. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 16, n. 2, p. 146-185, 2018.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CAVALCANTE, D. S. *et al.* Características da controladoria nas maiores companhias listadas na BM&FBOVESPA. **Revista Universo Contábil**, v. 8, n. 3, p. 113-134, 2012.

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

CAVICHIOLO, D. *et al.* Controladoria: Análise das citações de artigos científicos produzidos. **Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS**, v. 20, n. 44, p. 1-12, 2020.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. 1989. Fortaleza: INESP, 2016. 182p. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2023.

CEARÁ. **Instrução Normativa nº 03, de 19 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as Prestações de Contas de Gestão - PCS e dá outras providências. Diário Oficial do Estado - D.O.E, de 23 de dezembro de 2022.

CEMBRANEL, P.; CARDOSO, J.; FLORIANO, L. Mulheres em cargos de liderança e os seus desafios no mercado de trabalho. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 57, p. 57-67, 2020.

CGU - Controladoria Geral da União. **MMOuP - Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública: Referencial Teórico**. Brasília: CGU, 2021 (b). 37p. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65830>>. Acesso em: 30 out. 2023.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORDOVA, B. C. *et al.* Macrofunções do controle interno: um estudo nas instituições de ensino superior federal. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 1, p. 603-624, 2023.

COSTA, B. S. Sistema de controle interno do poder executivo federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 210-227, 2020.

CRUZ, A. P. C. *et al.* Associação entre uso do sistema de controle gerencial e desempenho organizacional. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 39, n. 3, p. 99-113, 2020.

CRUZ, M. D. C. M. T. *et al.* controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias – gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 2, p. 297-328, 2014.

CUNHA, T. M.; CALLADO, A. L. C. Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 12, n. 3, p. 123-140, 2019.

DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008.

DALL'AGNOL, C. F. *et al.* Transparência e prestação de contas na mobilização de recursos no terceiro setor: um estudo de casos múltiplos realizado no Sul do Brasil. **Revista Universo Contábil**, v. 13, n. 2, p. 187-203, 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

ECKERT, A. *et al.* Análise do perfil da controladoria na gestão pública: o caso dos municípios gaúchos pertencentes ao Vale do Caí. In: IX Convibra Administração Congresso Virtual Brasileiro de Administração. **Anais...** Convibra, 2012.

FERNANDES, G. A. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Accountability ou prestação de contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. L. A.; TEIXEIRA, M. C. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos Tribunais de Contas Estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. Espec., p. 123-150, 2018.

FERREIRA, G.; RAUPP, F. M. Proposta de aperfeiçoamento do portal da transparência do poder executivo de Santa Catarina. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 21, n. 1, p. 1-22, 2022.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORTALEZA. **Decreto nº 15.098, de 23 de agosto de 2021**. Aprova o Regulamento da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município (CGM). Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LEGISLACAO/BIBLIOTECA%20NORMATIVA/NORMAS%20GERAIS/DECRETOS/01%20-%20Decreto%20n%2015.098,%20de%2023%20de%20agosto%20de%202021%20-%20Regulamento%20CGM%20-%202021.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

GILSON, D. H. M. I.; BRAMILI, G. A. Inteligência artificial no combate à fraude e corrupção: A experiência da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Revista da CGU**, v. 15, n. 27, 2023.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES NETO, M. B. *et al.* Os desafios de gênero no exercício da liderança feminina em empreendimentos na economia solidária. **Revista Gestão & Conexões**, v. 13, n. 1, p. 5-27, 2024.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GUY, G. L.; PEREIRA, A.T. M. O ativismo de contas em prol do sistema de controle interno: Uma projeção concretizadora da eficiência dos órgãos municipais como essenciais à boa governança. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, n. 9, p. 80-99, 2018.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Produto Interno Bruno Municipal**. 2022. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, dezembro 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/PIB_Municipal_2020.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

LEVITAS, A. Local government reform as state building: What the polish case says about “decentralization”. **Studies in Comparative International Development**, v. 52, p. 23-44, 2017.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 220-242, 2020.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

LOOZEKOOT, A; DIJKSTRA, G. Public accountability and the public expenditure and financial accountability tool: an assessment. **International Review of Administrative Sciences**, v. 83, n. 4, p. 806-825, 2015.

LOPEZ, F. G. O. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015.

LOPES, I. M. O.; MARQUES, V. A.; LOUZADA, L. C. Deficiências dos controles internos das empresas listadas na B3. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 7, n. 3, p. 105-126, 2019.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LUCAS, A. D. A. *et al.* O controle interno e o monitoramento das notificações emitidas pelo controle externo: um estudo de caso na CGM. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 20, n. esp., p. e81692, 2022.

LUZ, T. E.; CLAZER, E. A.; RIBEIRO, F. Atribuições e dificuldades dos controladores internos municipais na região da Amcespar (PR). **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.7, n.3, p.154-169, 2016

MACEDO, V. R. Os impactos da transparência no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1293-1298, 2019.

MACHADO, G. S.; PERES, U. D. A atuação dos tribunais de contas estaduais na definição dos gastos educacionais: entre a mudança institucional e a produção de desigualdades regulatórias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, n. 89, p. 1-22, 2023.

MELLER, A. J.; LOPES, D. G.; LUNKES, R. J. As funções da controladoria sob a perspectiva dos estágios de desenvolvimento de Weber. In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, 5., 2014, Florianópolis/SC. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2014.

MELO, M. S.; LEITÃO, C. R. S. Características do controle interno nas universidades federais brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 14, n. 1, p. 224- 244, 2021.

MESSIAS, D.; WALTER, S. A. Governança e controladoria no setor público: uma análise do governo e da controladoria-geral do estado de Minas Gerais. **Práticas de Administração Pública**, v. 2, n. 2, p. 31-51, 2019.

MONTEZANO, L.; ISIDRO, A. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.

MUNIZ, F. P. **A trajetória institucional do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal: a emergência e a evolução da Controladoria Geral da União**. 121 f. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2017.

NASCIMENTO, M. C. *et al.* Um estudo comparativo sobre a atuação do controle interno em pequenos municípios do Cariri Ocidental Paraibano. **Revista ABCustos**, v. 17, n. 3, p. 223-250, 2022.

NASCIMENTO, R. S. Auditoria como instrumento de controle e de avaliação das organizações: estudo de caso envolvendo o fundo de recuperação do estado do Espírito Santo (FUNRES) com base na auditoria operacional. **Revista do TCU**, v. 33, n. 92, 2002.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, n. 1, p. 1-15, 2019.

OLIVEIRA, A. B. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P.; MONTALVÃO, S. S. O mito da meritocracia: academicismo e falhas metodológicas nos concursos públicos brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 694-720, 2022.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JR., J. H.; SILVA, C. A. S. **Controladoria estratégica: textos e casos práticos com solução**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

- OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia.** Brasília: Enap, 2018.
- PAIXÃO, N. G. M. *et al.* Controle interno, auditoria interna e a metodologia coso: Um estudo bibliométrico nos principais periódicos científicos de contabilidade no período de 2007 a 2017. **Revista UNIABEU**, v. 12, n. 30, p. 245-261, 2019.
- PINHO, J. G. D. S.; RODRIGUES, R. C. Controladoria na gestão pública: uma análise das práticas adotadas nos municípios da região metropolitana de Fortaleza. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 3, p. 44-61, 2019.
- RAVANELLO, R. P. *et al.* Funções das controladorias municipais: um estudo nos municípios da associação dos municípios do centro do estado do Rio Grande do Sul-Amcentro/RS. **Revista Científica da Ajes**, v. 10, n. 21, p. 122-139, 2021.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: (re)visitando portais eletrônicos do estado de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 20, n. 54, p. 1-15, 2023.
- RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C.; SANTANA, J. L. Considerações sobre formas, processos e isoformismo nas estruturas de controle interno da Federação brasileira. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. **Controladoria no setor público.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- RIEG, R. Tasks, interaction and role perception of management accountants: evidence from Germany. **Journal of Management Control**, v. 29, n. 2, p. 183-220, 2018.
- ROCHA, D. G. D.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos tribunais de contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 201-219, 2020.
- RODRIGUES, S. A.; BETIM, L. A. M. Controladoria em uma entidade pública: um estudo de caso na cidade de Ponta Grossa. **Revista Organização Sistêmica**, v. 5, n. 3, p. 110- 127, 2014.
- SANTOS, L. M. S. *et al.* Controle interno na administração pública: Um estudo de caso em uma empresa de médio porte. **Research, Society and Development**, v. 11, n 3, p. 1-11, 2022.
- SARTORATTO, R.; LUNKES, R. J.; ROSA, F. S. A percepção dos estudantes de ciências contábeis sobre seus conhecimentos em controladoria. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 8, n. 1, p. 102-115, 2016.
- SILVA, A. H. C.; ABREU, C. L.; COUTO, D. C. F. Evolução do controle interno no setor público: Um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 22, n 2, p. 20-38, 2017.
- SILVA JUNIOR, F. M.; CRUZ, C. F. Partidos políticos brasileiros: um estudo sobre fatores determinantes no julgamento de suas prestações de contas anuais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 41, n. 2, p. 157-170, 2022.

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

SILVA, R. R. O. **Rotatividade e sobrevivência nos cargos de confiança na burocracia federal brasileira**. 2018. 71 p. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília - Departamento de Economia, – Brasília, DF.

SILVEIRA, M. *et al.* Análise das vagas de controlador ofertadas em concursos públicos. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 10, n. 2, p. 123-139, 2019.

SIQUEIRA, W. R.; BERMEJO, P. H. S.; SILVA, L. A. Transparência pública de governos locais: uma análise baseada na Escala Brasil Transparente. **Revista Ciências Administrativas**, v. 30, n. fluxo contínuo, p. 1-13, 2024.

SMITH, L. An evolving logic of participant observation, educational ethnography, and other case studies. In: SHULMAN, L. (Ed.). **Review of Researching Education**. Itasca: F. E. Peacock, 1978. p. 316-377.

SOARES, L. F.; PINHO, R. C. S. Controle interno na administração pública: estudo em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública federal. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 20, n. esp., p. 1-18, 2022.

SOUSA, J. R.; SANTOS, S. C. M. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, 2020.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 1-22, 2020.

SPINELLI, M. V. C.; CRUZ, H. C. Controle interno e prevenção da corrupção. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 229-243.

SUZART, J. A. S.; MARCELINO, C. V.; ROCHA, J. S. As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 1, p. 44-56, 2011.

VASCONCELOS, G.; LIMA, A. C. Análise bibliométrica da produção científica acerca da controladoria. **Management Control Review**, v. 2, n. 1, p. 31-49, 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE E SECRETÁRIADO - FEAAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

TEMA: “ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO DAS
MACROFUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE FORTALEZA”

Mestranda: Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos

Questão de Pesquisa: Como os órgãos de controladoria municipal da Região Metropolitana de Fortaleza estão estruturados e desenvolvem suas macrofunções?

Objetivos:

Geral:

Investigar a estrutura dos órgãos de Controladoria nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e como estes desenvolvem suas macrofunções.

Específicos:

- 1) Verificar a estrutura das controladorias municipais, conforme sua posição no organograma composto pelos órgãos da administração pública direta, e qual o vínculo hierárquico da Controladoria;
- 2) Descrever o perfil do(a) Controlador(a) Geral do Município, bem como o perfil dos(as) profissionais que atuam nas controladorias dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza;
- 3) Analisar as macrofunções de controladoria realizadas pelas controladorias municipais da Região Metropolitana de Fortaleza; e
- 4) Identificar as prioridades e desafios (dificuldades) apresentadas pelas controladorias municipais, em relação à sua estrutura e ao desenvolvimento de suas macrofunções.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE PESQUISA

O questionário está estruturado em nove blocos temáticos, com questões adaptadas dos estudos de Angeli, Silva e Santos (2020), Azevedo e Leitão (2018), Cavalcante *et al.* (2012) e do questionário de diagnóstico da CGM de Fortaleza (exercício de 2023).

BLOCO 1 – SOBRE O PERFIL DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NA CGM OU NO SETOR DE CONTROLE MUNICIPAL

1 – Quantos servidores públicos concurados atuam na Unidade de Controle do Município?

- Nenhum
- Somente 1 servidor
- 2 servidores
- De 3 a 5 servidores
- Acima de 5 servidores

2 – Quantos servidores públicos não concursados atuam na Unidade de Controle do Município?

- Nenhum
- Somente 1 servidor
- 2 servidores
- De 3 a 5 servidores
- Acima de 5 servidores

3 – Indique a quantidade da maioria profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme o gênero.

- Todos os servidores são do gênero masculino
- Somente 1 servidor do gênero feminino
- 2 servidores do gênero feminino
- 3 a 5 servidores do gênero feminino
- Acima de 5 servidores do gênero feminino

4 – Indique a quantidade da maioria dos profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme a faixa etária.

- Possuem até 25 anos
- Possuem entre 26 e 35 anos
- Possuem entre 36 e 45 anos
- Possuem entre 46 e 55 anos
- Possuem 56 anos ou mais

5 – Indique a quantidade da maioria dos profissionais que atuam na Unidade de Controle do Município, conforme o nível de escolaridade.

- Possuem nível de ensino básico
- Possuem nível superior incompleto
- Possuem nível superior completo
- Possuem pós-graduação

6 – A maioria dos profissionais que atua na Unidade de Controle do Município possui qual formação acadêmica? (Marque uma ou duas das alternativas abaixo)

- Ciências jurídicas/Direito
- Ciências Contábeis
- Administração/Gestão
- Economia

Comentário (opcional): _____

14 – Caso a resposta anterior tenha sido “Sim”, marque em qual (ou quais) matéria (s) a Auditoria Interna do órgão atuou nos últimos dois anos (2021 / 2022), emitindo o respectivo relatório e recomendações.

- () Aquisições
 () Recursos Humanos
 () Patrimônio
 () Contratações
 () Execução Orçamentária e Financeira
 () Não foi realizada auditoria interna nos dois últimos anos
 () Outro _____
 () Não se aplica.

15 – Existem ações de monitoramento contínuo, realizadas pela Unidade de Controle do Município, em face das recomendações emitidas pela auditoria?

- () Sim () Não

BLOCO 6 – SOBRE CORREIÇÃO / CORREGEDORIA

16 – Quem está designado para realizar atividades de investigação e processo disciplinar de agentes públicos?

- () Órgão municipal (Secretaria, Autarquia, etc.)
 () Setor da Controladoria Geral
 () Equipe ou comissão setorial
 () Não há um órgão, setor ou comissão designada
 () Outro _____

17 – Existe na organização um rito processual formalizado para a instrução de Sindicâncias?

- () Portaria de instauração da sindicância
 () Tramitação do processo de correição no órgão de controle central, desenhado
 () Instrução normativa
 () Não existe um rito processual específico
 () Outro _____

BLOCO 7 – SOBRE TRANSPARÊNCIA

18 – A Unidade de Controle do Município compartilha o resultado das suas atividades públicas por meio de qual (ou quais) canal (is) de comunicação?

- () Portal da transparência
 () Comunicação e divulgação em *site* oficial
 () Divulgação interna, por meio de relatórios anuais
 () Em redes sociais e outras mídias de fácil acesso a sociedade
 () Outro _____
 () Não compartilha

19 – A Unidade de Controle do Município possui em sua estrutura um agente responsável pela organização e envio das informações ao portal da transparência, pelas respostas ao E-SIC, e pela promoção da transparência em outros canais?

- () Concordo () Concordo parcialmente
 () Discordo () Discordo parcialmente

Comentário (opcional): _____

BLOCO 8 – SOBRE INTEGRIDADE (PREVENÇÃO E COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO)

20 – A Unidade de Controle e/ou a Prefeitura municipal possui código de ética e conduta?
() Sim () Não

21 – Quais mecanismos de combate à fraude e à corrupção a Unidade de Controle do Município instituiu no município?

22 – A organização promove, aos colaboradores (agentes públicos), esclarecimento sobre as questões relacionadas à ética profissional e boas práticas na administração pública, por meio de palestras, capacitações?

() Sim () Não

23 – Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, cite quais os cursos/palestras e o ano em que se realizaram:

BLOCO 9 – SOBRE PRIORIDADES E DESAFIOS DA GESTÃO

24 – Indique o grau de concordância para indicar as funções de Controladoria que são consideradas prioridades na gestão municipal nos últimos dois anos (2021 e 2022):

Prioridades	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente	Discordo
Sistema integrado e ampliação dos canais de acesso à informação				
Concurso para o setor de controladoria / controle interno / treinamentos / capacitação				
Celeridade nas respostas das manifestações recebidas pela ouvidoria				
Investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública				
Regulamentação dos procedimentos voltados aos processos disciplinares				
Monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios, informativos periódicos, comunicados por meio de uma rede de controle interno				
Estrutura para realização de mais auditorias internas				
Implantação do controle interno setorial				
Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e apoio jurídico				
Fornecimento de informações financeiras e contratuais				

Comentário (opcional): _____

25 – Indique o grau de concordância quanto aos maiores desafios (ou dificuldades) enfrentados na realização das atividades de Controladoria nos últimos dois anos (2021 e 2022), entre as alternativas abaixo:

Desafios	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente	Discordo
Sistema integrado e ampliação dos canais de acesso à informação				

Concurso para o setor de controladoria / controle interno / treinamentos / capacitação				
Celeridade nas respostas das manifestações recebidas pela ouvidoria				
Investigações nos casos de denúncia de fraude ou corrupção na Administração Pública				
Regulamentação dos procedimentos voltados aos processos disciplinares				
Monitoramento das prestações de contas de gestão, por meio da emissão de relatórios, informativos periódicos, comunicados por meio de uma rede de controle interno				
Estrutura para realização de mais auditorias internas				
Implantação do controle interno setorial				
Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e apoio jurídico				
Fornecimento de informações financeiras e contratuais				