
CONTROLADORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE MODELO PARA PREFEITURA DE NOVA SANTA RITA/RS

Airton Roberto Rebién

Centro Universitário La Salle (UNILASALLE-RS)
airton@agergs.rs.gov.br

Adriana Viegas de Amorim

Centro Universitário La Salle (UNILASALLE-RS)
adri.amorim2@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho busca desenvolver uma proposta de implantação de uma Unidade de Controladoria na Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS. O estudo é realizado através da exploração do referencial teórico sobre: Controladoria Pública; posição da Controladoria na estrutura organizacional; fundamentos para implementação da Controladoria; estudo de Modelos de Controladorias Municipais em funcionamento no Brasil. As áreas exploradas no estudo teórico não representam uma forma definitiva de estruturação de uma Controladoria, porém, são citadas pela maioria dos doutrinadores. Buscando demonstrar a realidade de aplicação da Controladoria em Municípios brasileiros, discorre-se sobre os modelos utilizados pelas Prefeituras do Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e Caxias do Sul/RS. Em seqüência apresenta-se a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita, mais especificamente as atribuições da Secretaria Municipal da Fazenda. Por fim, é apresentada uma proposta de modelo de Controladoria para a Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, bem como suas atribuições, sendo que esta acumulará a gestão das áreas de contabilidade, financeira, planejamento e elaboração orçamentária e controle interno. A atividade de auditoria fica designada com independência, vinculada diretamente ao gabinete do Prefeito Municipal.

Palavras-chave: Administração pública. Controladoria pública. Controle interno. Transparência.

1 INTRODUÇÃO

O grande desafio para os administradores públicos é a otimização e utilização dos recursos disponíveis, cada vez mais escassos, frente às despesas públicas cada vez mais crescentes. Atualmente, a credibilidade administrativa de muitos governantes repercute negativamente na opinião pública. A corrupção é um exemplo disso, que traz sérios prejuízos à sociedade.

Na gestão pública, nos dias atuais, existem muitos relatórios financeiros, orçamentários e contábeis que fornecem um grande número de informações, mas em sua maioria, ainda poucos são utilizados para o processo de tomadas de decisões.

A responsabilidade pelo gerenciamento transparente das contas públicas também é de extrema importância para os gestores públicos, pois a sociedade deve entender o que está sendo feito, isto é, onde estão sendo gasto os recursos públicos e o que estão fazendo para melhorar os serviços prestados à comunidade.

Diante do exposto, surge a necessidade da Administração Pública implementar mecanismos de sistemas de informações gerenciais com a implantação de uma Controladoria no setor governamental.

O presente trabalho busca desenvolver uma proposta de implantação de uma Unidade de Controladoria na Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita, baseando-se em experiências de outras prefeituras brasileiras que já possuem essa Unidade e levando em conta as particularidades do Município de Nova Santa Rita.

A controladoria é de grande importância, pois poderá contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as metas e as ações de governo num ambiente de controle, dentro de um cenário transparente, eficiente e legal. A Unidade de Controladoria Municipal poderá fornecer aos administradores municipais sistemas de controle que lhes permitam acompanhar de perto o desenvolvimento dos serviços públicos e assegurarem a correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio público.

Deste modo, no setor público, a Controladoria pode contribuir para aumentar a transparência das contas públicas, bem como para cumprir eficazmente a obrigatoriedade de elaboração e publicação dos relatórios exigidos pelas seguintes legislações: Lei nº. 4.320/64 (Lei de Orçamento), Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional nº. 632 e 633, de 2006, e do Ministério de Orçamento e Gestão nº. 42, de 1999, com foco no controle interno da gestão orçamentária e financeira. A Controladoria Municipal deve acompanhar a execução dos registros de atos e fatos contábeis buscando assessorar e colocar todas as informações geradas à disposição dos gestores públicos para a tomada de decisões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As áreas exploradas no estudo teórico não representam uma forma definitiva de estruturação de uma Controladoria, porém, são citadas pela maioria dos doutrinadores quando elegem as atribuições dessa Unidade. Buscando demonstrar a realidade de aplicação da Controladoria em Municípios brasileiros, discorre-se sobre os modelos utilizados pelas Prefeituras do Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e Caxias do Sul/RS.

2.1 Controladoria Pública

Para a criação da Controladoria na Administração Pública é de extrema importância a busca de eficiência e eficácia na gestão de recursos públicos. Para tanto, é fundamental identificar a posição da Controladoria na estrutura organizacional e a descrição de aspectos relacionados a implementação da Controladoria, os quais serão abordados na sequência.

2.1.1 Posição da Controladoria na Estrutura Organizacional

Uma questão recorrente é onde a Controladoria deverá estar situada na estrutura organizacional da entidade, ou seja, se é um Órgão de Linha ou de Staff.

De acordo com Tung (apud CALIJURI, 2004, p. 41), quanto à organização padrão da Controladoria “não há diferença entre a organização da Controladoria e a dos demais departamentos da empresa”, mas cita que “o controller é, antes de tudo, um executivo de staff cuja função principal é obter e interpretar os dados que possam ser úteis aos executivos na formulação de uma nova política empresarial e, especialmente, na execução desta política”. Mas a autora contrapõe citando Cattelli (2004, p. 41), “o controller é um gestor que ocupa um cargo na estrutura de linha porque toma decisões quanto à aceitação de planos, sob o ponto de vista da gestão econômica”. Autoridade de linha é a autoridade exercida sobre os subordinados de cima para baixo. Autoridade de staff é a autoridade para aconselhar, mas não para comandar. “A Controladoria, implantada com independência funcional, sem nenhuma subordinação hierárquica, traz inúmeros benefícios ao relacionamento entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas.” (SÁ, 2001, p.2).

2.1.2 Implementação da Controladoria

A Controladoria para ser implantada no âmbito da Administração Pública deve ser normatizada através de lei para estabelecer a estrutura organizacional. Conforme Nakagawa (apud FLORES 2007, p. 8), a implementação da Controladoria deve começar pelo diagnóstico da organização. De acordo com Flores (2006, p. 25), deve-se considerar como relevantes os seguintes itens para efeito da implementação da Controladoria: revisão ou elaboração da estrutura organizacional, identificação das competências das unidades organizacionais, fluxo dos processos e os controles internos. A estrutura organizacional projeta e organiza os relacionamentos dos níveis hierárquicos e o fluxo das informações essenciais de uma organização. O organograma é a forma mais comum de representar a organização e a revisão ou elaboração da estrutura organizacional tem como objetivo organizar as competências das unidades administrativas. Flores, explica a revisão ou elaboração da estrutura organizacional:

A estrutura organizacional é a evidenciação de como órgão ou entidade se organiza formalmente, fruto de sua departamentalização. Importa à Controladoria o conhecimento da estrutura organizacional bem como as competências das unidades administrativas que a compõem para a organização dos controles. (2006, p. 26).

A identificação das competências das unidades organizacionais, de acordo com Flores (2006, p. 27), é determinante para a Controladoria conhecer o sistema de informações da organização governamental como forma de suprir o gestor para a decisão. É necessário a Controladoria conhecer a organização “em movimento” com os seguintes propósitos: conhecer o processo decisório, elaborar normas de conduta, estabelecer estrutura de comunicação, criar subsistemas de informação que incluam registros e relatórios.

“Só é possível a tomada de decisões corretas através da obtenção de informações corretas. A Controladoria entra no processo decisório apresentando ao gestor uma simulação de situações que lhe permita estimar o melhor resultado.” (FLORES, 2006, p. 27).

Assim, conforme Flores (2006, p. 29), a identificação de todos os processos e das responsabilidades de cada unidade administrativa é de extrema importância para o conhecimento sobre o sistema de informações do órgão/entidade, pois permite à Unidade de Controladoria identificar as inconformidades como também propor revisões.

De acordo com Flores (2006, p. 30-32), a função da Controladoria, é identificar e ordenar segundo a gravidade, urgência e tendência, aqueles problemas que, se resolvidos, poderão trazer em si a solução para outros. Uma das formas de levantar os problemas das unidades administrativas é através de check-lists de controle. Essa técnica individualiza os setores e arrola os controles mínimos considerados necessários para o funcionamento com eficiência dos sistemas. Quanto ao papel do Controlador ele é antes de tudo o responsável pela execução dos controles. Este coleta e analisa os dados para oferecer alternativas aos gestores públicos para a tomada de decisões.

Conforme Flores, (2006, p. 19), para administração pública ser eficiente e eficaz é preciso enfrentar o desafio de gerir (organizar, controlar, dirigir e planejar) o seu sistema de controle. É necessário

que os gestores públicos comparem seus resultados através de mecanismos gerenciais, afim de que possam ser melhorados.

2.1.3 Modelos de Controladorias Municipais em Funcionamento no Brasil

A inspiração inicial dessa pesquisa foi o trabalho realizado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, sendo este o modelo para as demais Prefeituras, já que foi a primeira Controladoria Municipal implantada no Brasil. Em seguida foram efetuadas várias pesquisas eletrônicas, buscando modelos existentes de Controladoria em funcionamento em outras Prefeituras do território brasileiro. As poucas Prefeituras que possuíam Controladoria em sua estrutura organizacional, não dispunham de todos os dados que se precisava para a realização desta pesquisa. Também se buscou entrar em contato com essas prefeituras via e-mail, as quais a maioria não deu respostas, e por contato telefônico alegavam que não podiam disponibilizar os dados, pois era de uso interno.

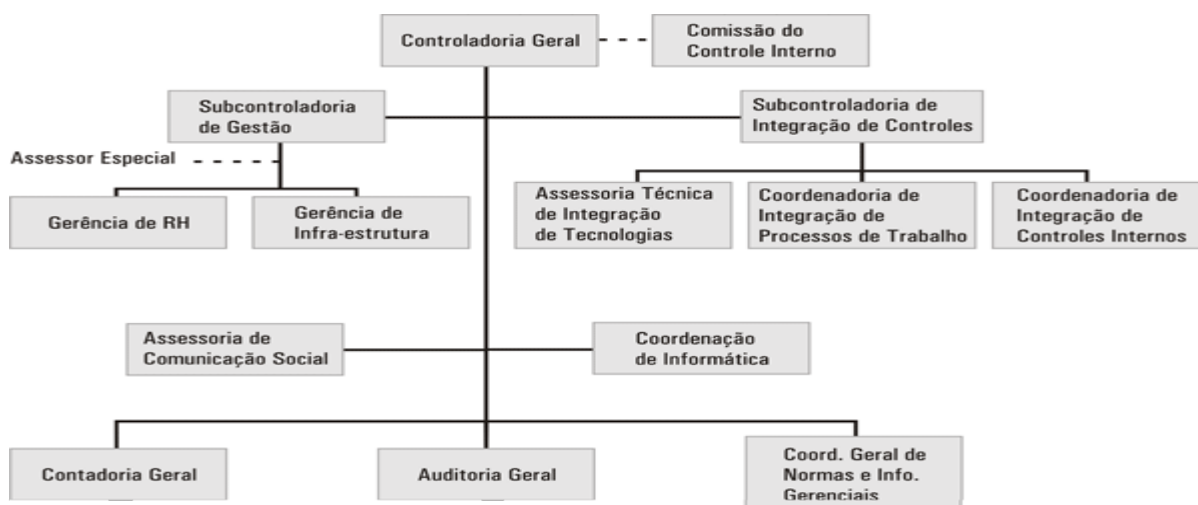
Logo, também se contactou a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, solicitando informações se em nosso Estado havia algum Município que possuía Controladoria, a qual me informou que não poderiam fornecer dados, pois estes eram para uso interno.

Devido a grande dificuldade do número pequeno de prefeituras que têm em sua estrutura administrativa a Controladoria, que disponibilizassem as informações na Internet, este trabalho apresenta somente três modelos existentes de Controladoria no Brasil. Os modelos apresentados são das prefeituras do Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e Caxias do Sul/RS. A seguir é descrito cada modelo de Controladoria, buscando apresentar as informações obtidas na pesquisa de forma resumida.

2.1.3.1 Controladoria Geral Municipal do Rio de Janeiro (CGM)

O Rio de Janeiro foi o primeiro município brasileiro a ter um órgão dedicado exclusivamente ao Controle Interno. A CGM, criada em dezembro de 1993 pela Lei nº. 2.068, tem como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas. A seguir é apresentado o organograma da Controladoria Municipal do Rio de Janeiro, a qual está vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Na estrutura administrativa a Controladoria é de um órgão de staff. Na figura abaixo, podemos observar a estrutura da Controladoria e suas áreas de abrangência.

Figura 1 – Organograma da CGM do Rio de Janeiro.



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2007.

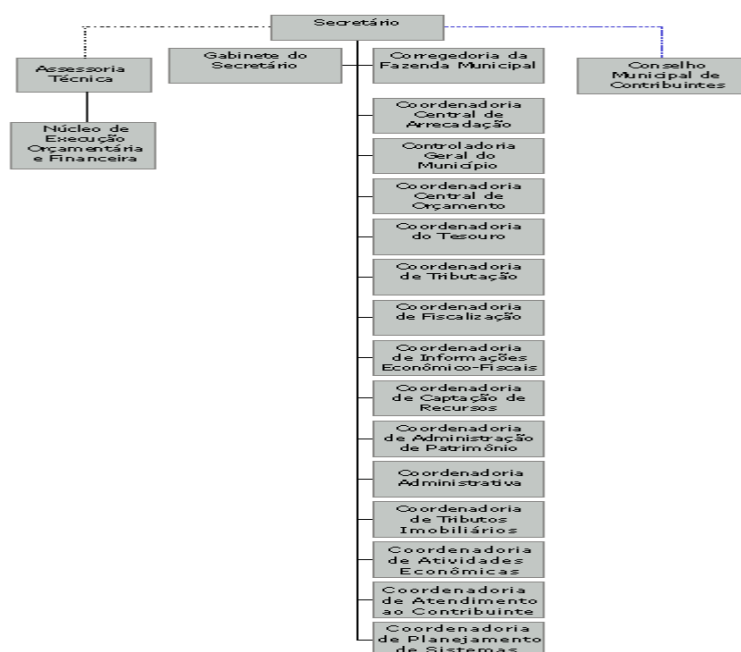
2.1.3.2 Controladoria Geral do Município de Salvador (CGM)

A Controladoria Geral do Município – CGM, órgão de Controle Interno Integrado vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda – SEFAZ, foi criada através da Lei Municipal nº. 45/97, que modificou a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e sofreu alterações pela Lei nº. 5.351/98 e pela Lei nº. 6.291/03.

A atual estrutura é regulamentada pelo Decreto nº. 14.652/03, que traz como missão para CGM coordenar e formular as diretrizes de Controle Interno do Poder Executivo e exercer os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais, patrimoniais e da aplicação das subvenções e renúncias de receitas, bem como, gerar informação para subsidiar as tomadas de decisões relacionadas aos programas de governo.

Na figura a seguir apresenta-se o organograma da Secretaria Municipal da Fazenda, visto que, a CGM está vinculada diretamente a esta Secretaria, sendo um órgão de linha, atuando na área de formulação, coordenação e execução das funções de administração tributária, financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e de auditoria do Município.

Figura 2 – Organograma da Secretaria Municipal da Fazenda



Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, 2007.

A estrutura inicial passou por diversas transformações, sendo atualmente a Lei nº. 6.291/03. A seguir é apresentado o organograma da CGM de Salvador.

Figura 3 – Organograma da CGM de Salvador

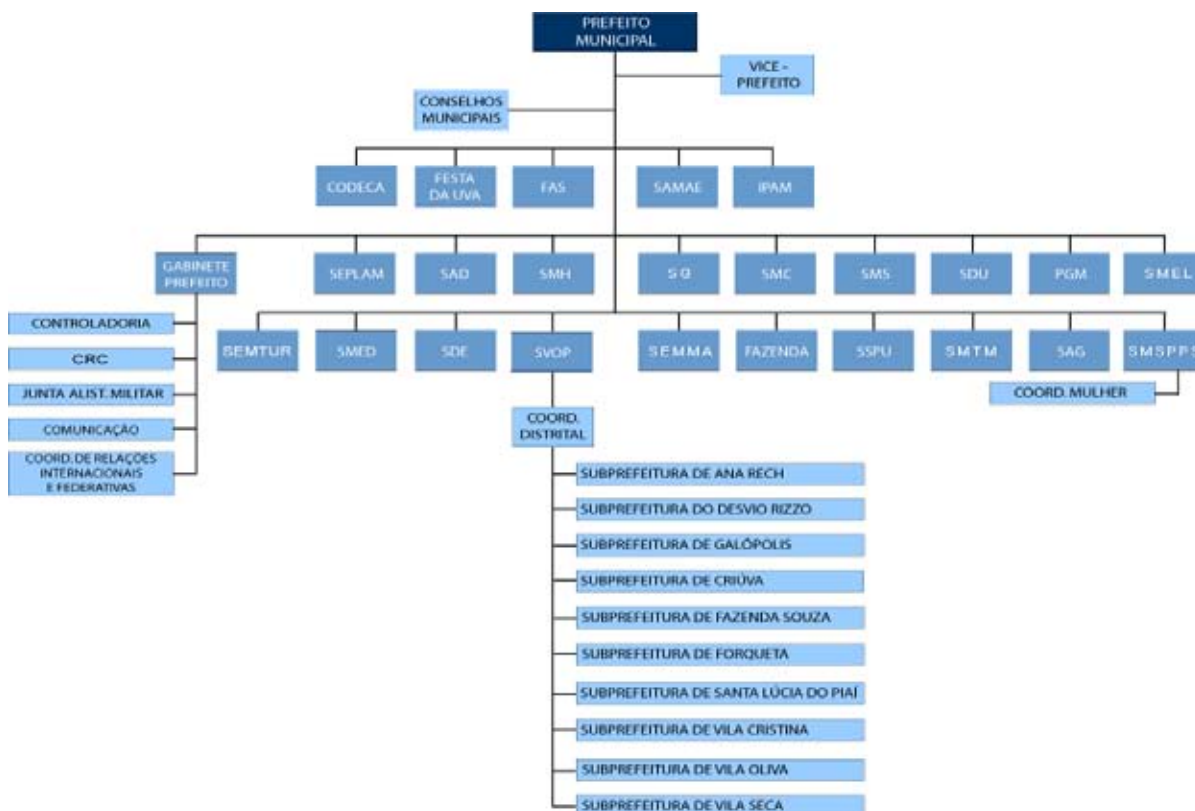


Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, 2007.

2.1.3.3 Controladoria Geral do Município de Caxias do Sul (CGM)

Em atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a organização do Controle Interno, foi criada a CGM. A Controladoria está vinculada ao Gabinete do Prefeito e foi criada através de Lei nº. 5.649/01. Essa Controladoria, é pioneira no Estado do RS, e nela estão incorporadas as divisões de Orçamento (planejamento), Contadoria Geral (controle) e Auditoria Geral (fiscalização). A ação da CGM abrange a Administração Direta, Indireta e Fundacional. A seguir é apresentado o Organograma Geral da Prefeitura de Caxias do Sul.

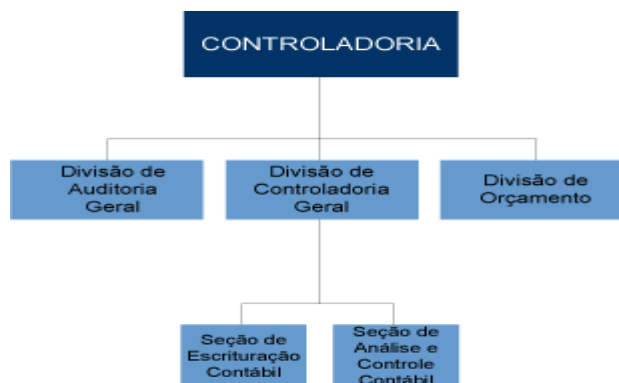
Figura 4 – Organograma Geral da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul



Fonte: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2007.

A estrutura administrativa da CGM de Caxias do Sul é de um órgão de staff, isto é, com nível de um órgão diretamente subordinado ao Prefeito. A seguir é apresentado o Organograma da CGM do Município de Caxias.

Figura 5 – Organograma da CGM de Caxias do Sul



Fonte: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2007.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Quanto aos objetivos desse trabalho, foi utilizada a pesquisa exploratória. Quanto aos procedimentos, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica, documental, de levantamento e eletrônica. Quanto à forma de abordagem, de natureza qualitativa.

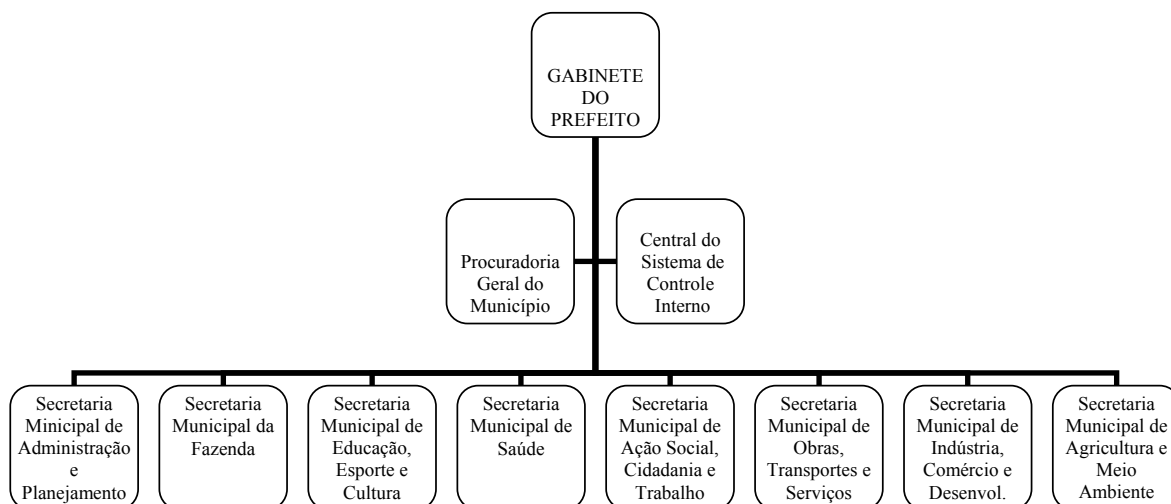
Na coletas de dados, primeiramente, fez-se contato com o Secretário Municipal da Fazenda da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS, solicitando autorização para a realização do estudo para desenvolver uma proposta de implantação de Unidade de Controladoria no Município, explicitando o objetivo e o método de direção do trabalho, o qual autorizou e colocou-se à disposição para qualquer tipo de informação. O instrumento de coleta de dados desta pesquisa foi a análise da legislação do Município de Nova Santa Rita/RS, informações através de contatos com os servidores da Secretaria da Fazenda, além da observação do ambiente de trabalho e concomitante a observação espontânea dos fatos. No segundo momento, alguns modelos de Controladorias Municipais em Prefeituras brasileiras foram objetos de pesquisa, para verificar principalmente suas estruturas organizacionais e suas funções. Na análise de dados, a partir do referencial teórico e da pesquisa de coleta de dados elaborou-se uma Proposta de Modelo de Controladoria à Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS.

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

4.1 Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS

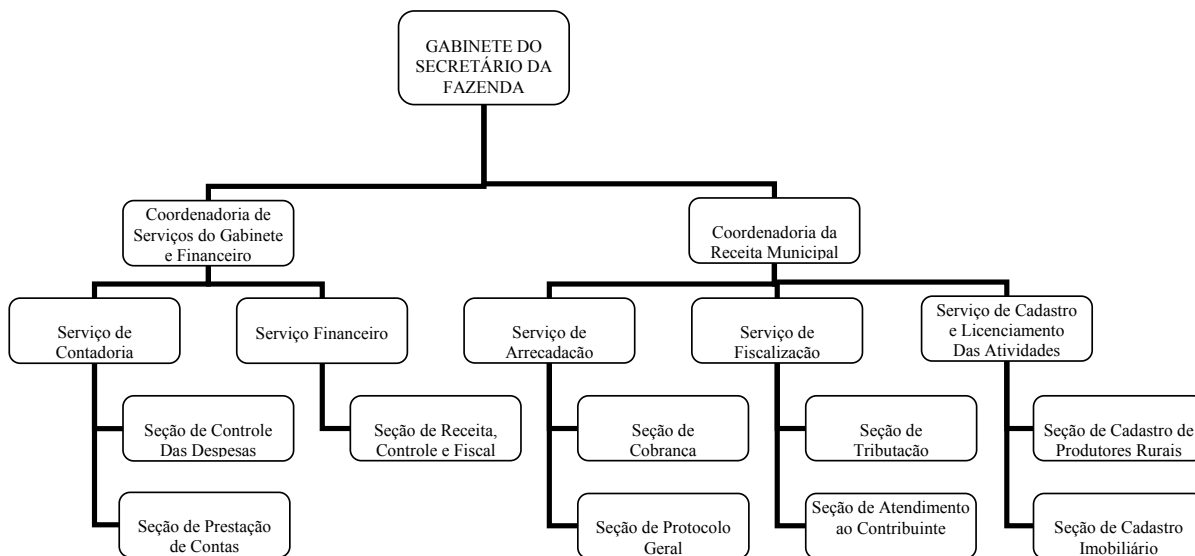
Em 20 de março de 1992, através da Lei Estadual nº. 9585/92 foi criado o Município de Nova Santa Rita. O Município é parte integrante da região metropolitana de Porto Alegre e possui cerca de 20.591 habitantes conforme censo realizado para contagem de população pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007. A organização e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita estão normatizadas pela Lei nº. 727/05. A Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita possui um órgão de Controle Interno, o qual está normatizado pela Lei nº. 792/06. A seguir apresenta-se, sinteticamente, o Organograma Geral da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita. Em seguida apresenta-se o atual Organograma da Secretaria Municipal da Fazenda.

Figura 6 – Organograma Geral da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita



Fonte: Autoria própria, 2007. Baseado na Lei Municipal nº. 727/05 e na Lei Municipal nº. 792/06.

Figura 7 – Organograma da Secretaria Municipal da Fazenda



Fonte: Autoria própria, 2007. Baseado na Lei Municipal nº. 727/05

As principais atividades desempenhadas pelos Serviços de Contadoria e Financeiro da Secretaria Municipal da Fazenda serão descritas na proposta de modelo de Controladoria, haja vista, que são os setores ligados ao tema proposto desta pesquisa.

4.2 Proposta de Modelo de Controladoria à Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita

A proposta para o posicionamento da Controladoria no Município de Nova Santa Rita na estrutura organizacional é a de ser vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, devido a esta Secretaria ser um órgão-meio da Administração, isto é, está relacionada com o desenvolvimento sócio-eco-

nômico do Município, recolhendo recursos financeiros da sociedade para aplicação, pelos órgãos-fins, nos programas de serviços à comunidade local (educação, saúde, saneamento básico, obras, cultura, segurança, etc.), em cumprimento da programação do plano governamental. Esta Secretaria coordena e executa as funções de administração tributária, financeira e contábil. Conforme o art. 6º da Lei nº. 727/05, a Secretaria Municipal da Fazenda tem como competência:

A Secretaria Municipal da Fazenda tem como competência, criar e executar a política econômica e fiscal do Município, administrar as receitas e despesas e toda a contabilidade das contas públicas. Controla e coordena o recebimento das verbas transferidas pelos Governos Federal e Estadual e pagamento aos fornecedores conveniados. Realiza o censo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, emite alvarás de funcionamento, os carnês do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, paga fornecedores e contabiliza toda a movimentação financeira do Município. Responsável pela fiscalização e arrecadação dos tributos e demais rendas municipais, cadastro fiscal e controle orçamentário. Incrementar e buscar de fontes de receitas, através de desenvolvimentos financeiros; licenciamento e controle das atividades industriais e comerciais; assessoramento geral em assuntos fazendários, observando a legislação pertinente. Supervisionar e controlar os gastos com serviço de compras realizadas pelo Município, serviços de protocolo geral e execução de outras tarefas afins. (NOVA SANTA RITA, 2005).

Para formalizar a criação da Unidade de Controladoria vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda é necessária Lei aprovada pelo Poder Legislativo. Também deverá haver regulamentação das atribuições de cada unidade organizacional através de Decreto.

A Unidade de Controladoria no Município de Nova Santa Rita terá como competências: conduzir a transparência das contas públicas; cumprir os programas, as metas e ações de controle, dentro de um cenário transparente, eficiente e legal, fornecendo aos administradores municipais de Nova Santa Rita, sistemas de controle que lhes permitam acompanhar o desenvolvimento dos serviços públicos; assegurar a correta aplicação dos recursos e orientar permanentemente os gestores públicos. A Controladoria na Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita terá como função organizar e gerir os controles e informações, apoiar a gestão, preocupar-se com planos e orçamentos, medir e analisar os resultados das unidades organizacionais e das pessoas, organizarem-se internamente, otimizar processos de trabalhos internos, criar e analisar indicadores de desempenho contábeis, financeiros, físicos, de programas de governo ou processos internos, área fim ou meio, ou seja, exercer o controle contábil, financeiro, patrimonial, operacional e orçamentário das entidades da Administração Direta, Indireta e dos Fundos.

Quanto à ocupação do cargo de Controlador, deverá ser de livre nomeação do Prefeito Municipal, devendo ser escolhido profissional dotado de idoneidade moral e que possua escolaridade universitária completa e trabalhos técnicos desenvolvidos na área pública. O Controlador terá como função suprir os administradores públicos de informações gerenciais e oferecer opções quando estes tiverem que tomarem alguma decisão.

Como a organização e o funcionamento dos sistemas de controle e de informações estão a cargo da Controladoria, se ocorrerem erros, desperdícios e falhas que possam provocar ineficiência na administração pública, em obediência ao princípio da segregação de funções, esta atividade fica a cargo da Auditoria, a qual é um órgão independente e vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo.

A proposta deste artigo separa claramente, as atribuições da Controladoria das de Auditoria, buscando preservar a segregação e independência nas funções. A Controladoria tem o papel de reduzir ao máximo o trabalho da Auditoria através de melhorias contínuas nos processos e nos controles internos.

A Auditoria exercerá uma função de fiscalização e orientação, não exercendo qualquer tipo de autoridade sobre os demais órgãos, podendo apenas dar recomendações ao chefe do Executivo que tomará providências quando necessárias. A posição na estrutura organizacional da Auditoria no Município de Nova Santa Rita será de um órgão de staff.

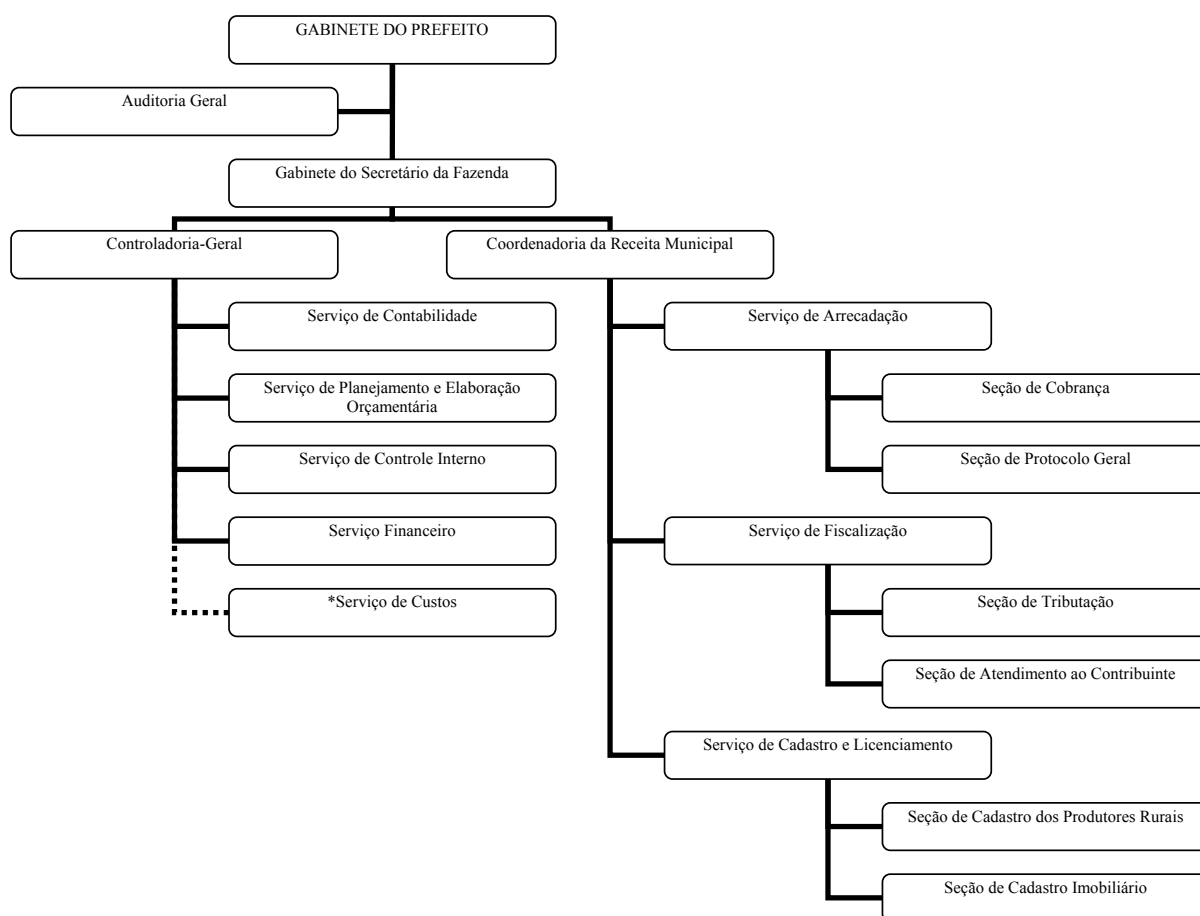
Já a posição na estrutura organizacional da Controladoria do Município de Nova Santa Rita é de um órgão de linha, isto é, está vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda possuindo sob si todas as áreas que congregue os serviços administrativos de contabilidade, financeiro, controle interno, planejamento e elaboração orçamentária, e como sugestão para o futuro fica a implantação da contabilidade de custos. Quanto à contabilidade de custos a LRF prevê, no art. 50, § 3º, que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Diante da necessidade dos Administradores Municipais terem cada vez mais os recursos disponíveis escassos frente às despesas cada vez maiores, surge a necessidade de implantação de um sistema de custos, o que disponibilizará o real custo de cada serviço prestado à sociedade. Sugere-se a implantação da área de custos num segundo momento, devido a implantação, em primeiro plano, da Controladoria como um todo. Conforme Flores (2006, p. 62), o conhecimento dos custos é condição para o cumprimento dos princípios constitucionais: da transparência e da eficiência, especificamente no sentido estrito da economicidade que, em outras palavras, pode ser tomada como sinônimo de custo-benefício.

Quanto à Auditoria-Geral do Município de Nova Santa Rita, como o Município é de médio porte, não comporta ter funcionários exclusivos dentro desta Unidade, ou seja, fazer concurso público para ingressos de profissionais específicos para esta área. Sugere-se que se faça uma comissão de no mínimo três pessoas para exercer as atividades desta Unidade quando verificadas irregularidades, erros ou falhas, ou quando da denúncia de alguma ineficiência na Administração Pública. Sugere-se que estes servidores sejam o Contador Público, o Controlador Público e um Servidor da Procuradoria-Geral do Município, todos designados pelo Prefeito.

Quanto à Unidade de Planejamento e Elaboração Orçamentária, sugere-se que seja integrada à Controladoria, pois atualmente está vinculada à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento. A alteração desta Unidade para junto da Controladoria se deve ao fato de que, dos três modelos de Controladorias estudados anteriormente, todos estão relacionados ao Órgão da Controladoria. Salienta-se também, que atualmente este Serviço, embora vinculado à Secretaria de Administração e Planejamento, é executado dentro das dependências da Secretaria Municipal da Fazenda de Nova Santa Rita, mais especificamente no Setor de Contabilidade, o que facilita o acesso e a troca de informações entre esses Serviços, otimizando relatórios gerenciais de forma mais rápida e segura, e assim, oferecendo informações tempestivas para os administradores públicos.

A seguir é apresentada a sugestão de Organograma para a Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita, iniciando a proposta com a Unidade de Controladoria.

Figura 8 – Novo Organograma da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita

* Para ser implantado futuramente.

Fonte: Autoria Própria, 2007.

Na Lei nº. 727/05, que estabelece a organização e a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita não há descrição das atribuições de cada Serviço ou Seção da Secretaria Municipal da Fazenda, e também não há nenhum tipo de normatização. Portanto, a seguir são descritas as atividades efetivamente desempenhadas pelos Serviços de Contadoria que, com o novo organograma, passa a ser Serviço de Contabilidade e Serviço Financeiro, que ficarão subordinados ao Órgão de Controladoria.

As atividades arroladas abaixo, foram obtidas através de observação e questionamentos com os servidores de cada Unidade de Serviço da Secretaria Municipal da Fazenda.

a) Serviço de Contabilidade

- efetuar os lançamentos contábeis obedecendo a legislação e as normas de contabilidade governamental;
- efetuar os empenhos da Prefeitura;
- conferir, controlar e emitir parecer técnico referente aos processos de prestação de contas de adiantamentos-suprimento;
- executar e supervisionar as atividades contábeis, compreendendo o controle e conferência das receitas, despesas e o cumprimento das obrigações fiscais e tributárias, bem como atender os encargos sociais decorrentes das despesas a serem realizadas;
- controlar a aplicação dos recursos de convênio, subvenções e auxílios;

- executar as prestações de contas de convênios, acordos ou ajustes, subvenções e auxílios e verificar a correta destinação dos recursos;
- analisar as demonstrações contábeis, tendo em vista a emissão de relatórios com o objetivo de cumprir as obrigações legais e de gerar informações para tomada de decisões;
- fazer levantamentos, organizar e assinar balanços e balancetes contábeis;
- emitir balancete mensal e Relatório Gerencial para Câmara de Vereadores e Gabinete do Prefeito;
- acompanhar a gestão patrimonial;
- acompanhar as cláusulas dos contratos, de acordo com a legislação aplicável a execução dos contratos;
- elaborar anualmente relatório de gestão econômico-financeira e patrimonial;
- executar trabalhos administrativos e técnicos, aplicando a legislação pertinente;
- conferência e consolidação das escriturações contábeis dos diversos órgãos municipais;
- realizar estudos e pesquisas das legislações e normas de contabilidade governamental;
- controlar a situação da dívida pública municipal, avaliar o montante da dívida e as condições de endividamento do Município;
- gerar bimestralmente o Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas e encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado;
- prestar contas anualmente à Câmara de Vereadores, à Controladoria-Geral do Estado, à União e ao Tribunal de Contas do Estado;
- prestar contas bimestralmente ao Ministério da Previdência da gestão dos recursos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;
- notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais do município dos repasses recebidos da União;
- elaborar os relatórios de gestão fiscal, controlar prazos e fazer o acompanhamento dos limites conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- publicar e divulgar os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal na Internet, no mural da Secretaria e em Jornal local;

b) Serviço Financeiro

- controlar as disponibilidades financeiras, consultar saldos bancários, extrair extratos bancários;
- controlar e executar as atividades financeiras, compreendendo a liquidação e pagamento das despesas;
- efetuar a manutenção dos cadastros de fornecedores;
- efetuar aberturas e encerramentos de contas bancárias, bem como cadastramento de senhas;
- efetuar as conciliações bancárias e boletins de movimento financeiro;
- efetuar depósitos bancários;
- efetuar transferências de dinheiro entre contas bancárias;
- responsabilizar-se pela emissão de cheques.
- controlar a movimentação dos créditos bancários e aplicar os recursos no mercado financeiro;
- pesquisar a origem dos valores creditados nas contas da Prefeitura, emitindo o comprovante de crédito;
- manter contato com os gerentes de contas, intermediando as transações financeiras da Prefeitura, bem como outras atividades inerentes.

O Serviço de Planejamento e Elaboração Orçamentária atualmente está vinculado a Secretaria Municipal de Administração e Planejamento. Tem como competência o desenvolvimento e coordenação do processo de planejamento da Administração Municipal, servindo como instrumento de apoio a todos os demais órgãos administrativos do Município. Trata-se de um Serviço que tem como objetivo abastecer, com seu trabalho, todas as demais secretarias, fornecendo-lhes informações, colaborando na elaboração de regulamentos, projetos de leis e alteração de dispositivos legais, quando por determinação do prefeito. É responsável também pela formalização dos atos municipais.

Conforme relatado anteriormente, a Lei nº. 727/05 que estabelece a organização e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita não descreve as atribuições de cada

Serviço ou Seção. A seguir são descritas as atividades atualmente desempenhadas pelo Serviço de Planejamento e Elaboração Orçamentária, que passarão a integrar a Controladoria. As atividades elencadas abaixo foram obtidas através de observação e questionamentos com os servidores do Serviço de Planejamento e Elaboração Orçamentária.

Serviço de Planejamento e Elaboração Orçamentária:

- elaborar e acompanhar as leis orçamentárias PPA, LDO e LOA;
- controlar a abertura de créditos adicionais e dos recursos para cobertura dos mesmos;
- elaborar o cronograma de metas de arrecadação e desembolso;
- acompanhar a execução orçamentária (receitas e despesas);
- acompanhar e controlar os recursos vinculados;
- acompanhar e demonstrar trimestralmente, em Audiência Pública, o cumprimento das Metas Fiscais, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- assessorar as demais Secretarias e os Conselhos de Acompanhamento no acompanhamento da execução orçamentária;
- preenchimento de informações ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação- SIOPE e Sistema para Controle de Obras Públicas - SISCOP;
- controlar os recursos financeiros necessários à cobertura de créditos adicionais;
- elaborar estimativa de receita arrecadada para fins de controle do excesso de arrecadação
- elaborar relatório circunstanciado do Prefeito sobre sua gestão, quanto às metas atingidas na PPA, LDO e LOA;

Quanto ao Sistema de Controle Interno, este foi criado pela Lei Municipal nº. 792/06, e tem seu regimento interno normatizado através do Decreto nº. 053/2006 pelo Poder Executivo. Atualmente, está integrado junto ao Gabinete do Prefeito, mas a proposta deste trabalho é que seja criada uma Unidade vinculada à Controladoria, visto que a área acompanhará principalmente os controles internos da execução orçamentária anual, a LDO e o PPA. Esta alteração se justifica pelo embasamento frente ao referencial teórico e a pesquisa exploratória, pois todos os modelos de Controladorias estudados estão juntos da Controladoria.

O Serviço de Controle Interno se utilizará de meios e procedimentos dentro da administração pública para evitar erros, fraudes e desperdícios, enquanto que a Controladoria terá como função principal organizar estes controles com o objetivo de orientar e assessorar os administradores públicos para alcançar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

As atribuições do Sistema de Controle Interno estão descritas no art. 2º da Lei Municipal nº. 792. Quanto à Auditoria-Geral do Município de Nova Santa Rita, foi mencionado anteriormente que o Município é de médio porte, portanto não comporta ter servidores exclusivos para atuar na Unidade de Auditoria, sugerindo-se fazer uma comissão para exercer as atividades desta Unidade. Abaixo, é descrito as principais atribuições da Auditoria Geral.

Auditoria Geral:

- elaborar e acompanhar a programação anual de auditoria;
- realizar o exame de todas as prestações de contas dos órgãos submetidos a esta Auditoria;
- acompanhar as operações de crédito, avais e garantias, bem como quaisquer outras relativas aos direitos e haveres do Município;
- fiscalizar a aplicação de recursos do Município repassados a órgãos e entidades públicas ou privadas, através de convênios, acordos e ajustes;
- verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para o seu retorno ao respectivo limite;
- verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- averiguar a observância às normas que regem a licitação pública e os contratos;

- investigar as operações contábeis e financeiras realizadas, verificando cheques, recibos, faturas, notas fiscais e outros documentos, para comprovar a exatidão das mesmas;
- apurar as denúncias formais, relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer Órgão da Administração Municipal de Nova Santa Rita, expedindo relatório conclusivo ao Chefe do Poder Executivo, bem como recomendar medidas a serem adotadas;

Com vistas a auxiliar e orientar os Órgãos que integram a estrutura organizacional do Município de Nova Santa Rita, em especial o Órgão de Controladoria proposto sugere-se a criação de manuais de procedimentos. A elaboração dos Manuais de Procedimentos é para facilitar o funcionamento da Administração Pública de Nova Santa Rita, garantindo padronização, uniformidade e continuidade nos procedimentos e responsabilidades dos executores das atividades administrativas.

5 CONCLUSÃO

O foco do presente trabalho foi apresentar uma proposta para implantação de uma Unidade de Controladoria na Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS, considerando a pesquisa bibliográfica, prática através de modelos de Controladorias em funcionamento no Brasil e levando em conta as particularidades do Município em estudo.

A Controladoria no setor governamental é a área que orienta, acompanha, avalia a execução de atos e fatos administrativos, de forma a proteger o patrimônio da administração pública buscando a eficiência e a eficácia, de forma que atinja o melhor resultado, zelando sempre pela transparência.

No decorrer do trabalho, observou-se através do referencial teórico que os benefícios advindos de uma Unidade de Controladoria são inquestionáveis, pois os controles prévios e concomitantes, além de garantirem o menor custo, asseguram a correta aplicação dos recursos, prevenindo a ineficiência na administração pública, contribuindo para o cumprimento da missão do ente público.

A Unidade de Controladoria proposta na Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS está vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, incorporando os serviços administrativos de contabilidade, planejamento e elaboração orçamentária, controle interno e financeiro.

Nesta proposta a Controladoria Municipal de Nova Santa Rita/RS exercerá os controles contábeis, financeiros, patrimoniais, operacionais e orçamentários das entidades da Administração Direta, Indireta e dos Fundos, reduzindo ao máximo o trabalho da Auditoria através de melhorias contínuas nos processos e nos controles internos.

Também se pôde observar através deste estudo, que a criação de um Órgão de Auditoria é de extrema importância na Administração Pública, tendo como função principal encontrar fraudes, erros, desperdícios ou abusos na administração, além de praticar trabalhos preventivos de orientações aos gestores públicos. Em obediência ao princípio da segregação de funções, a Auditoria não deve ficar subordinada ao Órgão de Controladoria, ficando diretamente vinculada ao Prefeito, de forma totalmente independente. Como o Município de Nova Santa Rita/RS é de médio porte, sugere-se que se institua uma Comissão, de no mínimo três pessoas, para exercer as atividades desta Unidade. Recomenda-se que faça parte desta Comissão o Contador Público, o Controlador Público e um Servidor da Procuradoria Geral do Município, designado pelo Prefeito.

As atribuições da Unidade de Controladoria proposta para a Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita/RS, apresentadas neste artigo, devem ser regulamentadas através de Lei e Decreto com a finalidade de organizar os limites de atuação dos Órgãos da Prefeitura, fazendo com que esses cumpram com suas responsabilidades. Sugere-se que futuramente seja implantada a contabilidade de custos, vinculada à Unidade de Controladoria, pois este instrumento é fundamental para o controle dos custos dos serviços oferecidos à sociedade.

REFERÊNCIAS

- CALIJURI, Mônica Sionara Schpallir. *Controller: o perfil atual e a necessidade do mercado de trabalho*. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 150, p. 38-41, nov./dez. 2004.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC/RS, 2007.
- CAXIAS DO SUL. **Controladoria Geral do Município**. 2007. Disponível em: <<http://www.caxias.rs.gov.br/controladoria/controladoria.php4>>. Acesso em: 09 out. 2007.
- CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público**. 2007. Disponível em: <www.contas.cnt.br>. Acesso em: 04 set. 2007.
- COLUCI, Marcos Roberto. Controle Interno nas Prefeituras Municipais. **Revista Contabilidade e Informação**, Porto Alegre, n. 15-19, p. 79-83, jan. 2004.
- CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **Gestão Fiscal Responsável: os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: perguntas e respostas**. Porto Alegre: CRC/RS, 2001.
- CONTE, Nelson Carlos. Transparência e participação popular na gestão municipal: os gestores públicos diante da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 125, p. 20-45, jun. 2006.
- CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FLORES, Paulo César. **Auditoria Governamental no Controle Interno**. In: Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos. Porto Alegre, 2006, p. 3-11. [Curso oferecido pelo Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos.]
- FLORES, Paulo César. **Controladoria na Gestão Governamental**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.
- FLORES, Paulo César. Controladoria na Gestão Governamental. **XI Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Bento Gonçalves, 12-14 set. 2007.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- NEVES, Wanderlei Pereira das. **O controle interno e a auditoria interna governamental: diferenças fundamentais**. 2007. Disponível em: <<http://datis.com.br/blog/wp-content/uploads/2007/08/auditoriagovernamental-controle20interno-auditoria20interna.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2007.
- NOVA SANTA RITA. Lei n. 727/2005. **Estabelece a organização e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita e dá outras providências**. Nova Santa Rita: Prefeitura Municipal, 2007.
- NOVA SANTA RITA. Lei n. 792/2006. **Altera a redação das leis 557 de 14 de junho de 2001 e 616 de 29 de novembro de 2002 que institui o Sistema de Controle Interno no Município**. Nova Santa Rita: Prefeitura Municipal, 2007.
- PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas: Controladoria Governamental: em busca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Curitiba: Juruá, 2003.
- RIO DE JANEIRO. **Controladoria Geral do Município**. 2007. Disponível em: <<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/>>. Acesso em: 08 out. 2007.

SÁ, José Augusto de. Contabilidade e Administração Pública. **Boletim IOB**. São Paulo: IOB, 2001/2002. v. 1.

_____. Contabilidade e Administração Pública. **Boletim IOB**. São Paulo: IOB, 2001/2002. v. 2.

SALVADOR. **Controladoria Geral do Município**. 2007. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>>, acesso em 09 out. 2007.

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

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