

Os Aspectos Organizacionais e Procedimentais da Controladoria do Ministério Público de Pernambuco: Um ensaio entre a Prática e a Teoria

Antônio Moreira Nicolau

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: kennedynicolau@hotmail.com

Melina França Cabral Bemfica

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: mpmelina@gmail.com

Hildegardo Pedro Araújo de Melo

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: hildegardo_melo@hotmail.com

Isabel Batista Souza de Lima

Universidade Federal de Pernambuco

E-mail: isabat01@hotmail.com

Linha Temática: Controladoria no Setor Público

Resumo

A ênfase por resultados gera o interesse das organizações públicas em buscar melhorias na gestão dos recursos por elas tutelados. O Ministério Público é o órgão essencial à jurisdição e não está alheio ao processo de modernização por que passam todas as instituições públicas brasileiras que se empenham pela eficiência dos serviços prestados. Na visão de unidade organizacional, a controladoria é considerada o órgão do sistema formal da organização responsável pelo controle do processo de gestão e geração de informações para o processo de tomada de decisão. Nesse contexto, este estudo se propõe a analisar os aspectos organizacionais e procedimentais da Controladoria do Ministério Público de Pernambuco, a fim de conferir se as práticas vivenciadas pela unidade estão em consonância com as discussões teóricas que tratam a matéria. Trata-se de um estudo de caso de natureza descritiva e exploratória. Os dados foram obtidos de forma secundária através dos sítios eletrônicos originados do Ministério Público de Pernambuco e do Conselho Nacional do Ministério Público. Para o tratamento dos dados, utilizou-se abordagem qualitativa por meio da análise de conteúdo dos diversos documentos coletados. O estudo de caso evidenciou a existência de uma área denominada de Controladoria Ministerial Interna no MPPE. Os resultados apontam que mudanças na estruturação da área relativas à autonomia, à posição hierárquica e ao vínculo institucional do profissional responsável podem contribuir para o melhor funcionamento da unidade, conferindo a independência funcional necessária, bem como uma maior efetividade e eficiência na atuação da controladoria.

Palavras-chave: Ministério Público; Controladoria; Aspectos Organizacionais.

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.

As exigências por resultados ampliaram a visão de um Estado que se apresenta como provedor de serviços capaz de garantir o desenvolvimento e o bem-estar social. Essa alteração provocou uma mudança da posição do cidadão com relação ao Estado. Assim, da exigência de rigor nos procedimentos, passa-se a exigir resultados inerentes a um Estado que desempenha um papel chave como produtor de valor público.

Com efeito, o novo cenário imprimiu a transformação de várias frentes da administração pública. O sistema de controle da ação do Estado também foi alterado como resultado dessas exigências. Ou seja, o cidadão regulado que se preocupa por assegurar uma correta e burocrática aplicação da lei, passa para o cidadão usuário que se preocupa por conseguir o melhor retorno com relação aos bens coletivos (LEMOS, 2009).

O Ministério Público não está alheio ao processo de modernização administrativa por que passam as instituições públicas brasileiras. Os órgãos estão aprimorando suas rotinas administrativas e estruturando seus planos estratégicos para adequar-se na busca eficiente dos serviços prestados à sociedade e garantir o reconhecimento constitucional de instituição permanente e essencial à função jurisdicional (SANTOS; REIS, 2011).

Nesta perspectiva, o fornecimento de informações sobre a efetividade de atuação do setor público (*accountability*) passa a ser fundamental para o encorajamento, inclusive, da percepção de uma maior ênfase no planejamento organizacional e a supressão dos conflitos de agência que subsiste entre os grandes proprietários (cidadãos) e os gestores.

Logo, imperativo o compromisso da administração pública em buscar mecanismos de controle que possibilitem o suporte à alta administração para viabilizar a eficiência e a efetividade de suas operações (IFAC, 2001). Segundo Cavalcante e De Luca (2013), existe um ambiente de insegurança verificada neste processo que se traduz da necessidade de alinhamento de interesses e assimetria informacional entre os agentes envolvidos (proprietários e gestores) e a Controladoria constitui um importante mecanismo de auxílio ao processo de gestão.

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

Essas mesmas assertivas guardam concordância de que compete a Controladoria a gerência holística do sistema de informações a fim de dar suporte aos gestores no que diz respeito à correta mensuração de resultados (SUZART; MARCELINO; ROCHA, 2011).

Deste modo, o objetivo deste artigo busca analisar os aspectos organizacionais e procedimentais da Controladoria do Ministério Público de Pernambuco, a fim de conferir se as práticas vivenciadas pela Unidade estão em consonância com as disposições teóricas pertinentes à disciplina.

Ao mesmo tempo, visa auxiliar na elucidação e clareza dos parâmetros necessários que devem constituir efetivamente uma área de Controladoria, de modo que seja evidenciado o valor desta função no assessoramento da administração para se alcançar os resultados pretendidos.

Como este estudo se trata de um único caso, os resultados não podem ser estendidos a outras situações. No entanto, é pretensão revelar os mecanismos organizacionais que acompanham a modernização da gestão pública e fomentar novas discussões sobre os aspectos organizacionais e procedimentais da controladoria materializada no setor público.

2. Referencial Teórico

Os aspectos relevantes encontrados na discussão para a Nova Gestão Pública recaem nos mecanismos de governança corporativa sobre o consenso crescente de que a eficácia e a legitimidade da prestação dos serviços públicos devem fundamentar-se na qualidade da interação entre os diversos níveis das organizações públicas, e entre estas e as organizações privadas e a sociedade civil (LEMOS, 2009). Para Bianchi (2005), a peça-chave para a boa governança é o controle organizacional que se pauta no interesse de possibilitar aos interessados pela organização concluir pela transparência dos atos de gestão.

É neste aspecto que, segundo Mosimann (1999), a controladoria ocupa função importante no âmbito governamental por subsidiar o processo decisório através do fornecimento das informações adequadas.

Portanto, o controle representa uma das funções essenciais da Controladoria que em nome da instituição exerce a competência de mensurar e corrigir o desempenho da organização, não apenas em uma visão retrospectiva, mas também na adoção de uma atividade prospectiva da organização (ROEHL-ANDERSON; BRAGG, 2004).

2.1 Ministério Público

2.1.1 Organização

Santos e Reis (2011) lembram que a organização geral do Ministério Público está encampada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) que estabelece a estrutura dos órgãos da administração, execução e auxiliares.

Mazzilli (1991) ressalta a relação de organicidade manifesta ao Ministério Público que está organizado em carreira, com autonomia administrativa e financeira. Neste sentido, os órgãos que compõem o Ministério Público, seja o de administração superior, seja os de execução, são o próprio Ministério Público, não agindo por delegação do chefe institucional, mas por atribuição originária.

A autonomia financeira atinge o Ministério Público enquanto instituição pública que tem resguardado o dever de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentária do Poder Executivo Estadual. Do mesmo óbice, cumpre ao Órgão estabelecer em lei o sistema de controle interno para garantir as a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Assim, o Ministério Público, por força da Constituição Federal, tem mais do que dotação orçamentária, podendo elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Para Mazzilli (1991, p. 56) esta garantia é complemento necessário da autonomia e independência funcional do Ministério Público. Todavia, é evidente que não o dispensa de suportar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas em detrimento do disposto nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

2.1.2 Atuação

Através do art. 127 da Carta Magna, coube ao Ministério Público o desafio de se adequar e se reestruturar para a prestação de serviços à sociedade como reconhecimento constitucional de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. A atuação ministerial marca presença significativa nos mais variados segmentos de proteção dos direitos difusos e coletivos: meio ambiente, infância e juventude, patrimônio público, entre outros (SANTOS; REIS, 2011).

Mazzilli (1991) expõe que o Ministério Público passou a ser o órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, dos direitos indisponíveis e do contraditório penal.

Atrelada às atribuições pertinentes a atuação ministerial, Santos e Reis (2011) reforçam que a LONMP proferiu o cuidado de confirmar o disposto no art. 70 da Constituição Federal, reconhecendo a necessidade do Órgão em estruturar-se para atendimento do dispositivo constitucional.

Lei n. 8.625/1993

[...]

Art. 4º [...]

§2º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quando à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica.

2.1.3. O Papel do CNMP e a Inspeção no Ministério Público de Pernambuco

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 45, recebendo o dever e atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Nos termos do art. 130-A, V, da Constituição Federal, é competência do CNMP elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público do País.

O CNMP realizou em março de 2014 o último relatório conclusivo da inspeção no Ministério Público de Pernambuco (MPPE). No escopo da avaliação sobre a estrutura administrativa e orgânica do *Parquet* estadual, o CNMP esboçou em seu relatório um diagnóstico sobre a situação da unidade de Controladoria Ministerial Interna do Órgão, o qual será abordado em confronto com os resultados do estudo.

2.2 Controladoria

2.2.1 Origem e Evolução

Ao abordar o tema Controladoria é necessário entender sua origem para compreender melhor sua evolução. De acordo com os estudos de Linhart e Sundqvist (2004) as origens do termo controladoria podem ser encontradas no século XV na França como uma derivação da palavra controle, depois este termo passou a ser utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos da América no século XVIII. O uso desse termo tornou-se mais comum a partir de 1779, no serviço público americano (LINHART; SUNDQVIST, 2004).

Já Lourensi e Beuren (2011) acreditam que a Controladoria surgiu no início do século XX, depois de que um grande número de empresas concorrentes, que haviam se proliferado a partir da revolução industrial, começaram a se fundir no final do século XIX, dando origem às grandes corporações.

No Brasil a Controladoria surgiu a partir de 1960, com a vinda de empresas multinacionais dos Estados Unidos. A partir de 1970, estudiosos e pesquisadores tentaram incluir esse desenvolvimento prático da Controladoria em seus estudos e pesquisas nas universidades (LUNKES; SCHNORREBERGER; ROSA, 2013).

Os estudos de Siqueira e Soltelinho (2001) revelaram que o primeiro anúncio solicitando um profissional para exercer a função de *controller* data de 1962. Neste ano, foram publicados três anúncios buscando profissionais de controladoria.

Kanitz (1976) mostra que os primeiros *controllers* brasileiros foram selecionados entre os profissionais responsáveis pelo departamento de contabilidade ou financeiro da empresa. Schmidt e Santos (2006) defendem que isso se deve a visão ampla que esses profissionais têm da organização, tornando-os aptos a exercer as atividades iniciais da controladoria.

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

Mambrini, Beuren e Colauto (2002) destacam que a proposta da controladoria era realizar o controle centralizado de todas as operações da empresa. Os estudiosos concordam que nessa fase se destaca o papel do controle contábil e dos profissionais da área de finanças. Notadamente do profissional da Contabilidade, o que se justifica pela formação ampla e visão holística do sistema empresa que esse profissional possui.

2.2.2. Perspectivas da Controladoria

Borinelli (2006) em sua tese de doutorado, a qual teve com um dos propósitos sistematizar a Estrutura Conceitual Básica da Controladoria – ECB apresentou a controladoria sob três perspectivas: aspectos conceituais, procedimentais e organizacionais. A primeira busca entender a controladoria como área do saber. A segunda, por sua vez, aborda as atividades, as funções e os artefatos que são típicos da controladoria. Já a terceira perspectiva estuda a controladoria enquanto unidade administrativa do sistema formal da organização.

Tratando do aspecto conceitual ou ramo do conhecimento, Mosimann e Fisch (1999, p. 99) definem controladoria como:

Conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das ciências de Administração, Economia, Psicologia, Estatística e, principalmente, da Contabilidade que se ocupa da gestão econômica das empresas, com a finalidade de orientá-las para a eficácia.

Lunkes et al. (2009), na perspectiva de ramo do conhecimento, afirma que a controladoria é multidisciplinar e envolve conhecimentos relacionados a várias outras ciências interligadas com a contabilidade, como administração, economia, estatística, psicologia, entre outras.

Com relação à segunda perspectiva, referente aos aspectos procedimentais, Borinelli (2006) buscou um entendimento sobre as atividades e funções da controladoria, ressaltando que, apesar da literatura apontar que as atividades e funções da controladoria podem variar de empresa para empresa, as funções e atividades típicas relativas ao ramo do conhecimento da controladoria são aquelas que fazem parte de sua essência e, portanto não mudam. O autor, com base em uma vasta pesquisa na literatura estrangeira e brasileira, apresentou as atividades típicas de controladoria agrupadas nas seguintes funções: Contábil, Gerencial, Custos, Tributária, Proteção e Controle de Ativo, Controle Interno, Controle de Riscos, Gestão de Informação e Auditoria.

Como unidade organizacional, Borinelli (2006, p. 198) afirma que:

Controladoria é o órgão do sistema formal da organização responsável pelo controle do processo de gestão e pela geração e fornecimento de informações de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial demandadas (i) para assessorar as demais unidades organizacionais durante todo o processo de gestão – planejamento, execução e controle – buscando integrar os esforços dos gestores para que se obtenha um resultado organizacional sinérgico e otimizado, bem como (ii) pelos agentes externos que se relacionam com a empresa, para suas tomadas de decisões.

Percebe-se da definição de controladoria evidenciada nas três perspectivas, sendo uma abrangência de conhecimentos e competências exigida do profissional responsável pela área. No Brasil, tanto na prática quanto na literatura, *controller* é a nomenclatura mais comum para

denominar o profissional da controladoria (LUNKES et al, 2009).

Para Lunkes e Schnorrenberger (2009), o *controller* é um profissional que pode exercer diferentes atividades dependendo da organização.

Figueiredo e Caggiano (2004) afirmam que a área de controladoria requer atuação de profissionais de Contabilidade que tenham conhecimento e domínio de conceitos de outras disciplinas, como Administração, Economia, Estatística, Informática, etc.

2.2.3. Missão da Controladoria

Na visão de Santos (2005), “a missão é a verdadeira razão de ser da empresa, ela é que caracteriza e direciona o modo de atuar da organização”.

Borinelli (2006) ressalta a importância de todo setor organizacional também possuir uma missão definida a partir da qual serão estabelecidas as funções, que por sua vez se desdobrarão em departamento e cargos.

Mosimann e Fisch (1999) entendem que a missão da controladoria consiste em otimizar os resultados econômicos da empresa objetivando garantir sua continuidade através da integração de esforços das suas diversas áreas.

Para Almeida, Parisi e Pereira (2001), a controladoria deve dar suporte à entidade no seu processo de decisão, apoiando e avaliando o desempenho econômico das diversas áreas e dando suporte aos gestores da empresa como um todo.

A Controladoria deve contribuir para o planejamento estratégico da empresa, disponibilizar informações que auxiliem o processo de gestão da organização, bem como efetuar o acompanhamento, controle e avaliação do desempenho da instituição, objetivando contribuir para que a superação dos obstáculos que surgem no cotidiano empresarial e propiciar o crescimento e evolução das organizações no atendimento das necessidades de seus clientes (LIMA *et al.*, 2011, p 45).

Para Frezati et al (2009, p. 26), a controladoria é o órgão da empresa cuja missão consiste em zelar pela eficácia do seu processo de gestão, tanto para finalidades internas como externas, isto é, cuidar para que os usuários disponham de todas as informações necessárias para que possam atingir plenamente os seus objetivos.

Nesse sentido, Borinelli (2006) categoriza que a missão da Controladoria é zelar pela sobrevivência e continuidade da organização, através de um processo permanente de promoção, coordenação e integração dos esforços de cada uma das partes que forma o todo organizacional, de maneira a assegurar a eficácia e a otimização do resultado econômico da entidade.

2.3. Controladoria Governamental

A contribuição da controladoria governamental no Brasil se destaca no auxílio da gestão dos recursos públicos, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores do erário e a sociedade (SUZART; MARCELINO; ROCHA, 2011).

Este pensamento corresponde a uma das características advindas da própria essência do que se estuda da Controladoria. Segundo Bianchi e Nascimento (2005), a controladoria pode contribuir efetivamente com a teoria da agência pelo fato de poder monitorar um sistema de informação e de mensuração de resultados, reportando suas observações ao principal e ao agente.

Dessa forma, a controladoria presta suporte informacional para a resolução do conflito natural de agência, uma vez que o administrador público pode ter outros interesses que não a

maximização dos resultados ou atendimento das necessidades da sociedade (SCARPIN; SLOMSKI, 2007).

No entanto, boa parte da discussão presente na literatura se refere à posição da Controladoria na administração pública quanto à estrutura organizacional e aos aspectos relacionados à sua implementação (REBIÉN; AMORIM, 2008), sendo a discussão recorrente se a área se comporta como um Órgão de *Staff* ou de Linha.

Neste sentido, assume-se o que expõe Tung (apud Calijuri, 2004), pois o padrão reconhecido para a organização da Controladoria não faz distinção com a organização dos demais departamentos. A autora cita que o *controller* é, antes de tudo, um executivo de *staff* que tem a principal função de obter e interpretar os dados que possam ser tratados como úteis aos gestores na perspectiva de uma formulação estratégica aplicada. Mas, este profissional deve ocupar um cargo de estrutura de linha por que toma as mesmas decisões quanto à aprovação dos planos submetidos.

Sá (2001 apud Rebién; Amorim, 2008) conclui que a Controladoria, implantada com independência funcional, sem nenhuma subordinação hierárquica, traz inúmeros benefícios ao relacionamento com os demais entes.

As definições da Controladoria são bem demonstradas no tópico anterior. No que se refere à controladoria governamental praticada no Brasil, encontra-se a menção ainda dispersa para o que se expõe na literatura convencional sobre o tema.

Porém, as tentativas de avançar nos estudos aplicados a este ramo do conhecimento e como unidade administrativa permitem interpretar os esforços convergindo à implementação que volta a resposta de resultados.

A experiência da controladoria no setor governamental à implementação, tanto no âmbito federal, estadual e municipal cujas funções, atribuições, e estruturas são diversas. Mas, sempre com o propósito de que esses órgãos possam servir como órgão de coordenação e controle da cúpula administrativa (SOUZA et al, 2010).

A exemplo das colocações sobre a importância da controladoria, citando Chaves (2009), Souza et al (2010) são bem específicos quando abordam que a Controladoria Governamental deve ser vista como órgão central do sistema de controle interno. Uma espécie de órgão da administração pública localizado no nível de assessoramento do dirigente máximo da administração que tem a finalidade de agregar as diversas atividades de auditoria, correição, prevenção e combate a desvios para otimizar o resultado da administração. Nele, incumbe o comando dessas atividades e o aperfeiçoamento dos demais sistemas de controles, objetivando a busca de resultados.

Silva (2004) corrobora com essa dimensão específica de que compete a Controladoria o comando único da contabilidade e auditoria, bem como aperfeiçoar os sistemas de planejamento e programação financeira e integrar o sistema de controle ao sistema geral de informações para maior veracidade nos registros contidos nos relatórios e demonstrações contábeis.

Ora, não se pode perder o contexto amplo e descrito conforme avançaram a literatura, a exemplo das contribuições de Mosimann e Fisch (1999) que apresentam uma estruturação conceitual da controladoria voltada à assunção de um conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos de várias outras ciências para se ocupar da gestão das organizações, com o objetivo de orientá-las à eficácia. Assim, está-se falando da controladoria como ramo do conhecimento.

Para os autores, a concepção da controladoria se volta a um órgão cuja missão e valores são delineados pelo modelo de gestão, promovendo uma espécie de sinergia entre os diversos setores e áreas da organização.

Porém, nos achados de Souza et al (2010) cujo estudo teve por objetivo comparar as funções desenvolvidas pelas controladorias privadas e pelas controladorias públicas, os

autores constataram que as funções desenvolvidas pela controladoria no setor público estão mais focadas no controle interno, auditoria interna e apuração de denúncias, basicamente para cumprir os arts. 70 e 74 da Constituição Federal. Assim, rechaçam que a Controladoria não está cumprindo com as funções que lhes são próprias, especialmente ao planejamento e a avaliação da gestão pública, limitando-se a desempenhar atribuições que visam meramente ao acompanhamento de dispositivos legais.

Resultado similar ao encontrado por Suzart, Marcelino e Rocha (2011) que investigaram se as funções desempenhadas pelas instituições brasileiras de Controladoria Pública diferem das funções definidas pela literatura. Ora, a partir de uma revisão da literatura, permitiu-se realizar as comparações entre a teoria e a prática das controladorias públicas brasileiras, em que resultou na refutação da hipótese de que as funções desempenhadas pelas instituições brasileiras de controladoria pública diferem das funções definidas pela literatura.

Quanto aos parâmetros mínimos que devem preexistir para a implantação da Controladoria Governamental como órgão administrativo, em aderência ao que os autores encontraram nos marcos teóricos aplicáveis à Controladoria no setor privado, Souza et al (2010) indicam: i) planejamento; ii) controle interno; iii) auditorias; iv) contabilidade governamental nas diversas áreas (financeira/geral, custos e gerencial).

Todavia, imperativo aquilo que deve está em mente sobre o conceito de Controladoria, área que se relaciona à gestão da instituição, logo, quando instituída, deverá trabalhar em sintonia com a alta direção da organização, atuando nas áreas administrativas e no planejamento, para que as decisões sejam as mais acertadas e o melhor resultado alcançado (SANTOS; REIS, 2011).

3. Metodologia

Trata-se de um estudo de caso, de natureza descritiva e exploratória, realizado no Ministério Público do Estado de Pernambuco, com o objetivo de investigar os aspectos organizacionais da unidade de Controladoria, tomando por base as principais abordagens teóricas pertinentes à matéria.

Segundo Yin (2010, p. 39),

(...) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

O referido estudo foi operacionalizado por meio de dados secundários (Leis, resoluções, organogramas, relatórios e etc.) obtidos através do sítio eletrônico e do portal da transparência do Ministério Público de Pernambuco e também do sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, consultados no mês de maio de 2016.

Foi utilizada uma abordagem qualitativa do problema que, de acordo com Richardson (1999), além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999).

A abordagem qualitativa considerou a análise de conteúdo da documentação secundária acerca dos aspectos organizacionais e procedimentais da unidade de controladoria do MPPE. A análise foi direcionada através da definição de seis (06) questões básicas, quais sejam: 1ª Há uma unidade organizacional denominada de controladoria no MPPE?; 2ª Existe declaração de missão para a controladoria?; 3ª Como é denominado o responsável pela unidade?; 4ª Qual o vínculo institucional do responsável pela área?; 5ª Qual a posição hierárquica e autonomia da unidade de controladoria na Instituição?; 6ª Quais funções e atividades são desempenhadas pela controladoria do MPPE?

4. Resultados

Através da **1ª questão**, buscou-se investigar a existência de um setor ou unidade organizacional materializado no Ministério Público com a denominação de controladoria.

Com base na Lei nº 12.956, de 19 de dezembro de 2005 que dispõe sobre a estrutura dos órgãos de apoio técnico e administrativo e do plano de cargos, carreiras e vencimentos do quadro de pessoal de apoio técnico-administrativo do Ministério Público do Estado de Pernambuco, verificou-se a existência de um setor denominado Controladoria Ministerial Interna, o qual possui duas gerências subordinadas, como áreas internas da unidade: Gerência Ministerial de Auditoria e Gerência Ministerial de Controle.

Apesar da existência formal da unidade de controladoria, através da previsão da mencionada legislação, não foi encontrada resolução ou instrução normativa interna que detalhe as atribuições da unidade. Apenas no sítio eletrônico do MPPE há informações sucintas sobre as áreas internas da controladoria e as atribuições do setor (MPPE, 2016):

A controladoria, através das suas diversas funções e atividades, desempenha um papel fundamental no dia a dia das instituições independentemente de sua natureza ser pública ou privada. (SUZART; MARCELINO; ROCHA, 2011)

As instituições públicas, em sua maioria, apresentam estruturas complexas, difíceis de serem administradas e controladas.

Dessa forma, a constatação da existência de uma unidade de controladoria materializada formalmente no âmbito do Ministério Público, representa um importante aspecto na estrutura administrativa da instituição na busca por atender cada vez melhor e com maior transparência aos interesses da sociedade.

A **2ª questão** teve por objetivo investigar a existência de declaração de missão da unidade organizacional de controladoria do MPPE. Não há informações no sítio eletrônico do MPPE, bem como nos diversos documentos coletados, sobre qualquer definição da missão da Controladoria Ministerial Interna.

O estabelecimento da missão das unidades administrativas alinhado com a definição da missão da organização é de extrema importância para revelar o propósito da existência e do funcionamento de cada setor e da organização como um todo. A controladoria enquanto área organizacional, também deve possuir uma missão bem definida, em total conformidade com a missão da organização (BORINELLI, 2006).

A **3ª questão e a 4ª questão** tiveram por objetivo investigar a denominação e o vínculo institucional do responsável pela unidade de controladoria no MPPE.

Através da Lei nº 12.956, de 19 de dezembro de 2005 verificou-se que é intitulado Controlador Ministerial Interno o responsável pela área de controladoria, e que a responsabilidade será exercida através de função que pode ser atribuída a servidor efetivo ou comissionado, ao qual caberá gratificação correspondente ao símbolo FGMP-8.

Por meio de informações obtidas no portal da transferência do MPPE, o atual Controlador Ministerial Interno é um servidor comissionado, ou seja, não efetivo do quadro de pessoal da instituição. *Controller* é a denominação utilizada normalmente para qualificar a pessoa responsável pela coordenação ou execução das atividades desenvolvidas na controladoria.

Dessa forma, verifica-se que o MPPE utiliza uma denominação que não é comumente mais empregada ao responsável pela controladoria. Com relação ao vínculo do servidor ocupante da função de Controlador Ministerial Interno, salienta-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, alertou através do relatório conclusivo, emitido em 2014, que deveria existir no âmbito do MPPE uma carreira específica para controle interno, com a finalidade de preservar a autonomia e independência funcional.

Diagnóstico do CNMP (2014, p. 506) acerca do setor de Controladoria Interna do MPPE:

Não existe a carreira específica de controle interno, requisito indispensável para preservar a independência das atividades de controle interno e garantir mecanismo estruturado e eficaz de controle. Da forma como se encontra atualmente estruturado os servidores da unidade de controle interno estão sujeitos a exonerações (quando exclusivamente comissionados) ou reloações em outros setores (quando efetivos) nos casos em que a ação de controle for contrária aos interesses do Gestor.

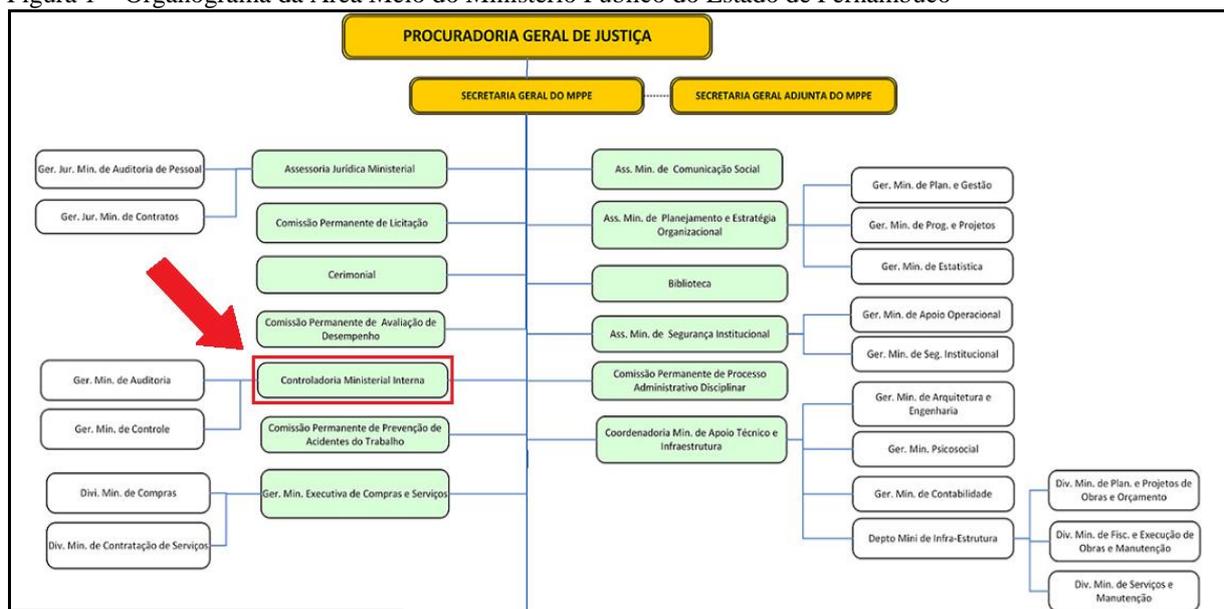
Considerando as peculiaridades do setor público, o vínculo funcional do servidor que exerce as funções de *controller* é um fator determinante para a manutenção da independência no exercício da função.

Dessa forma, considera-se adequada e pertinente a recomendação do CNMP quanto às observações relativas à precariedade do vínculo funcional do Controlador Ministerial Interno e dos demais servidores que integram o quadro de pessoal do setor de controladoria do MPPE.

A 5ª questão buscou investigar qual a posição hierárquica da unidade de controladoria no MPPE.

A Lei nº 12.956, de 19 de dezembro de 2005 define a controladoria ministerial interna como órgão Instrumental de apoio, que está diretamente subordinado à Secretaria Geral do MPPE. Através do organograma da área meio, disponibilizado no sítio eletrônico do MPPE foi possível visualizar a posição hierárquica da controladoria ministerial interna no MPPE:

Figura 1 – Organograma da Área Meio do Ministério Público do Estado de Pernambuco



Fonte: Sítio Eletrônico do Ministério Público do Estado de Pernambuco - <http://www.mppe.mp.br/mppe/index.php/institucional/secretaria-geral> (Acesso em 30 maio 2016)

Da análise do organograma, verifica-se que a controladoria assume a posição de *staff*, ou seja, de assessoria. Quanto ao nível de autonomia, a unidade encontra-se diretamente subordinada à Secretaria Geral do MPPE, órgão responsável pela direção das atividades administrativas do MPPE.

Salienta-se que a Procuradoria Geral de Justiça é órgão máximo que exerce a chefia do Ministério Público. Considerando a estrutura organizacional da instituição, a atual hierarquia da controladoria não proporciona autonomia necessária ao desenvolvimento das suas funções.

O Relatório Diagnóstico Institucional elaborado pela Comissão de Modernização do MPPE, em 2012, sugere a alteração da posição hierárquica da controladoria, alocando-a

diretamente subordinada ao chefe máximo da instituição.

A sugestão da referida Comissão vai ao encontro da posição literária que considera a subordinação ao chefe máximo da organização, confere independência hierárquica em relação às demais áreas da organização e autonomia necessária ao acompanhamento de todas as operações realizadas.

Dessa forma, verifica-se que a posição hierárquica da controladoria no MPPE não é a mais adequada para atender aos propósitos estratégicos, considerando a atual estrutura organizacional

A 6ª questão buscou investigar a abrangência da atuação da controladoria no MPPE.

Da análise das informações e documentos coletados, verificou-se que a unidade de Controladoria Ministerial apresenta como estrutura interna, ou como subdivisões do setor, duas áreas subordinadas, quais sejam: Gerência Ministerial de Auditoria e Gerência Ministerial de Controle.

Dessa forma, inicialmente, pode-se inferir que a atuação da Controladoria do MPPE está restrita às funções de controle e de auditoria interna. Não há, entretanto, informações quanto à segregação das atribuições das áreas internas. Dessa forma, com a finalidade de melhor investigar as atividades atribuídas à Controladoria, o quadro a seguir apresenta as atribuições apresentadas no sítio eletrônico do MPPE, classificando-as por funções e atividades de acordo com julgamento dos autores da pesquisa, a partir da proposição funcional de Borinelli (2006).

Quadro 1– Funções e Atividades da Controladoria no MPPE

| Funções | Atividades |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Função Estratégica-Gerencial | Assessorar o Secretário-Geral em assuntos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal; Zelar pela legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, à eficiência e à efetividade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal; |
| Função de Auditoria Interna | Determinar a realização de auditoria nas unidades do Ministério Público; Requisitar às unidades do Ministério Público, documentos ou informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; Atestar a exatidão das contas; Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, bem como acompanhar a apreciação e o julgamento das contas dos gestores, no âmbito da instituição, efetuados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e suas recomendações; Examinar as licitações relativas a aquisição de bens, contratações de prestação de serviços, realização de obras e alienações, no âmbito da Instituição. |
| Função de Controle Interno | Determinar as providências indispensáveis ao resguardo do interesse público e à probidade na aplicação dos recursos e bens públicos postos à disposição da instituição; Elaborar recomendações e pareceres, restritos às suas atribuições; |

Fonte: Elaboração própria

Borinelli (2006) em sua tese de doutorado, na tentativa de construção do arcabouço teórico da controladoria, elenca diversas funções típicas através das quais a controladoria materializa-se nas organizações, quais sejam: função contábil, Função Gerencial- Estratégica, Função de Custos, Função Tributária, Função de Proteção e Controle de Ativos, Função de Controle Interno, Funções de Controle de Riscos, Função de Gestão da Informação e Função de Auditoria.

A partir do quadro acima, percebe-se que a controladoria do MPPE desenvolve apenas a função Gerencial- Estratégica, a função de Controle Interno e a Função de Auditoria, ou seja, 3 das 9 funções elencadas por Borinelli (2006).

O Relatório Conclusivo de Inspeção do CNMP (2014) ressaltou que a controladoria desempenha a função de execução de determinados processos administrativos, além de realizar a fiscalização e controle desses processos, ocasionando a falta de segregação de função entre as atividades de execução e de controle desenvolvidas pela unidade.

Verifica-se, a partir dos achados, que além de desenvolver as funções de auditoria e controle interno, a controladoria realiza atividades alocadas na função gerencial-estratégica, contudo a unidade ministerial não possui atuação tão abrangente quanto à apresentada pela literatura, além de não estar em conformidade com o princípio de segregação de função, tão necessário à efetividade do controle interno institucional.

5. Considerações Finais

O artigo buscou investigar os aspectos organizacionais e procedimentais da unidade de Controladoria do Ministério Público do Estado de Pernambuco a partir das discussões literárias que tratam a disciplina.

O estudo se apresenta relevante por contribuir para a análise da controladoria através de uma pesquisa empírica em uma instituição pública essencial à justiça na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, difusos e individuais indisponíveis, a qual deve dar o exemplo de eficiência, eficácia e transparência na administração pública.

Observou-se a existência de uma unidade denominada de Controladoria Ministerial Interna, a qual está diretamente subordinada à Secretaria Geral do Ministério Público. Constatou-se que a posição hierárquica adotada não é a mais adequada à atuação da controladoria, em virtude de inibir a independência necessária ao desenvolvimento das atividades da unidade.

A situação persiste ainda que os esforços da instituição já tenham apontado para a necessidade de mudança deste cenário. Um trabalho de modernização administrativa, realizado em 2012 pelo MPPE sugeriu a mudança da posição hierárquica da controladoria, passando à subordinação direta ao Procurador Geral de Justiça que representa a chefia máxima de acordo com a estrutura organizacional da instituição.

Controlador Ministerial Interno é a nomenclatura utilizada para designar o responsável pela área no MPPE. Esta denominação é divergente da literatura que intitula de *controller* o profissional da controladoria.

Atualmente a função de Controlador Ministerial Interno pode ser exercida por servidor efetivo ou comissionado. A precariedade do vínculo do servidor é um aspecto que compromete a atuação da controladoria, afetando a independência funcional.

Este aspecto carece de soluções de melhoria, tendo sido apresentada como sugestão do trabalho de modernização administrativa do MPPE, bem como recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público no sentido de exigir para o exercício da função de Controlador Ministerial Interno o vínculo efetivo do servidor e uma carreira específica para atuação na área. Por fim, não foi detectada a existência de declaração de missão para o setor.

Os achados da pesquisa identificaram que a unidade de controladoria no MPPE realiza atividades alocadas às funções de auditoria, controle interno e gerencial-estratégica, em confronto com a literatura apresentada, verifica-se que o setor não possui uma atuação tão abrangente, deixando de desempenhar diversas funções consideradas típicas de controladoria, como: função contábil, função de custos, função tributária, função de proteção e controle de ativos, funções de controle de riscos e função de gestão da informação.

Dessa forma, conclui-se que em relação aos aspectos organizacionais e procedimentais da controladoria não há um padrão a ser seguido, contudo considerando as especificidades da instituição estudada, devem ser consideradas soluções de melhoria relativas à autonomia, à posição hierárquica e ao vínculo institucional do profissional responsável, com a finalidade de

possibilitar um melhor funcionamento da unidade, conferindo a independência funcional necessária, bem como uma maior efetividade e eficiência na atuação da controladoria.

O presente estudo apresenta as limitações inerentes a um estudo de caso, visto que teve como objeto de estudo uma única unidade de controladoria. Sugere-se a ampliação do universo estudado com a finalidade de realizar comparações entre as áreas de controladoria dos diversos órgãos ministeriais.

Referências

- ALMEIDA, Lauro Brito; PARISI, Cláudio; PEREIRA, Carlos Alberto. Controladoria. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica –GECON*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- BEUREN, Ilse Maria; SCHLINDWEIN, Antônio Carlos; PASQUAL, Dino Luiz. Abordagem da Controladoria em trabalhos publicados no ENANPAD e no congresso USP de Controladoria e Contabilidade de 2001 a 2006. *Revista de Contabilidades e Finanças*, São Paulo, v. 18, n. 45, p. 22-37, 2007.
- BIANCHI, M. A Controladoria como um mecanismo interno de Governança Corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. 2005. *Dissertação* (Mestrado), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil.
- BIANCHI, Márcia; NASCIMENTO, Auster Moreira. A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9., Itapema, 2005. *Anais...* Itapema, 2005.
- BORINELLI, M. L. Estrutura conceitual básica de Controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2006. *Tese* (Doutorado), Programa de pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- BRASIL. LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm. Acesso em 30 maio 2016.
- BRASIL. Lei que dispõe sobre a estrutura dos órgãos de apoio técnico e administrativo e do plano de cargos, carreiras e vencimentos do quadro de pessoal de apoio técnico-administrativo do MPPE. - Lei nº 12.956, de 12 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12956&complemento=0&ano=2005&tipo=&url>. Acesso em 03 jun 2016.
- CALIJURI, Mônica Sionara Schpallir. *Controller: o perfil atual e a necessidade do mercado de trabalho*. *Revista Brasileira de Contabilidade*, Brasília, n. 150, 2004.
- CAVALCANTE, M.C.N; DE LUCA, M.M.M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n.1, 2013.
- CHAVES, Renato Santos. A auditoria e controladoria no setor público: fortalecimento dos controles internos – com jurisprudência do TCU. Curitiba: Juruá, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Relatório Conclusivo de Inspeção: Inspeção Pernambuco – 2014*. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/Pernambuco/RELAT%C3%93RIO_CONCLUSIVO_MPE_-_PE.pdf. Acesso em 02 jun 2016.
- FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo César. Controladoria: teoria e prática. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FIORENTINI, Tagiane; TOLEDO, Sandra Regina. Controladoria, auditoria interna e controle interno: O Entendimento dos gestores públicos municipais pertencentes ao Corede Produção/RS. *Anais...* (12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade – 2012).

- Disponível no site em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos122012/326.pdf>. Acesso em 01 jun 2016.
- FREZATTI, Fábio; ROCHA, Welington; NASCIMENTO, Artur Roberto do; JUNQUEIRA, Emanuel. *Controle gerencial: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico*. São Paulo: Atlas, 2009.
- HORNGREN, Charles T.; SUNDEM, Gary L.; STRATTON, William O. *Contabilidade gerencial*. 12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. 2001. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf. Acesso em 02 jun 2016.
- KANITZ, Stephen Charles. *Controladoria: teoria e estudos de casos*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- LEMOS, C.S. *Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de minas gerais*. 2009, 126 f. *Dissertação* (mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.
- LIMA, Fernando Barros de; LUCA, Márcia Martins Mendes; SANTOS, Sandra Maria dos; PONTE, Vera Maria Rodrigues. A Controladoria em Instituições Financeiras: Estudo de Caso no Banco do Nordeste do Brasil S.A. *Contabilidade Vista & Revista*, v.22, n.1, p 43 – 72. 2011.
- LINHARDT, Matias; SUNDQVIST, Stefan. The role of the *controller*. 2004. *Dissertação* (Mestrado). Lulea University of Technology, 2004. Disponível em: <http://epubl.luth.se/1404-5508/2004/187/LTU-SHU-EX-04187-SE.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.
- LOURENSI, Adriano; BEUREN, Ilse Maria. Inserção da Controladoria em teses da FEA/USP: uma análise nas perspectivas dos aspectos conceitual, procedimental e organizacional. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 22, n. 1, p. 15-42, 2011.
- LUNKES, R. J; SCHNORRENBURGER, D. *Controladoria: na coordenação dos sistemas de gestão* – São Paulo: Atlas, 2009.
- LUNKES, Rogério João et al. O perfil do *controller* sob a ótica do mercado de trabalho nacional. In: *Congresso ANPCONT*. 2010.
- LUNKES, Rogério João. SCHNORRENBURGER, Darcil. ROSA, Fabricia Silva da. Funções da Controladoria: uma análise no cenário brasileiro. *R. bras. Gest. Neg.*, São Paulo, v. 15, n. 47, p. 283-299, abr./jun. 2013.
- MAMBRINI, Arioaldo; BEUREN, Ilse Maria; COLAUTO, Romualdo Douglas. A Controladoria como Unidade Administrativa de Suporte ao Processo de Gestão na Perspectiva da Gestão Econômica. *Revista do Conselho Regional de Contabilidade - CRC*, Curitiba, n.133, ano 27, p.41-50, 2º quadrimestre, 2002.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. - 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 1991.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – MPPE. *Diagnóstico Institucional/ Ministério Público de Pernambuco - 2012*. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/119/Relatorio-Final-Modernizacao.pdf>. Acesso em 02 jun 2016.
- MOSIMANN, Clara Pelegrinello; FISCH, Silvio. *Controladoria: seu papel na administração de empresas*, 2. ed. São Paulo, Atlas, 1999.
- REBIÉN, Airton Roberto; AMORIM, Adriana Viegas de. *Controladoria na administração pública municipal: estudo de modelo para prefeitura de Nova Santa Rita/RS*. 2008. Disponível em: http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/136.pdf. Acesso em 01 jun 2016.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROEHL-ANDERSON, J. M.; BRAGG, S. M. *Controllership - The Work of the Managerial*

Accountant. (7a ed.). New Jersey: Wiley, 2004.

SANTOS, Jair Alcides dos; REIS, Roseane Eterna de Oliveira Del Rei. O sistema de controle interno no Ministério Público Estadual – um estudo sobre a área de controle interno na estrutura administrativa. 2011. *Anais...* (4º Congresso de Controladoria e Finanças – 2011) Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/20101217135347.pdf>. Acesso em 30 maio 2016.

SANTOS, Lilian Regina dos. A governança empresarial e a emergência de um novo modelo de controladoria. 2004. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Contábeis) Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SANTOS, Roberto V. dos. *Controladoria: uma introdução ao sistema de gestão econômica* – Gecon. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKY, Valmor. Estudo dos fatores condicionantes de índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *RAP*, v. 41, n. 5, 2007.

SCHMIDT, P.; SANTOS, J. L. *Fundamentos de controladoria*. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Lino Martins. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SIQUEIRA J. R.; SOLTELINHO, W. O profissional de controladoria no mercado brasileiro: do surgimento da profissão aos dias atuais. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 12 n. 27, p. 66-77, set./dez. 2001.

SOUZA, Fabia Jayani Viana de; SILVA, Mauricio Correa da; ARAUJO, Aneide Oliveira; SILVA, José Dioniso da. Controladoria privada e governamental: uma análise comparativa. *Revista do Administrador Público*, n. 63, p. 643-655, 2010.

SUZART, Janilson A. S.; MARCELINO, Carolina V.; ROCHA, Joséilton S. As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria *versus* prática. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 1, 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.