



XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

*Universidade frente aos desafios da Pandemia:
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária*

Evento virtual
24 e 25 de novembro de 2021
ISBN: 978-85-68618-08-0



CONHECENDO O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE PERMEIAM AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

GUILHERME BROGNOLI COSTA

Universidade do Estado de Santa Catarina- UDESC

Universidade do Federal de Santa Catarina- UFSC

guilhermebrognoli@hotmail.com

JULIANA DUARTE FRAGA

Universidade do Estado de Santa Catarina- UDESC

juuduarte@gmail.com

JÚLIO EDUARDO ORNELAS SILVA

Universidade do Federal de Santa Catarina- UFSC

julioornelas@yahoo.com.br

CLÁUDIO JOSÉ AMANTE

Universidade do Federal de Santa Catarina- UFSC

claudiojosea@yahoo.com.br

RESUMO

A presente pesquisa visa analisar o Sistema de Controle Interno da Administração Pública Federal e do Estado de Santa Catarina, que permeiam as universidades públicas, tanto as federais, quanto a Universidade Estadual de Santa Catarina, quanto a adoção dos princípios de governança na sua gestão. Este trabalho é caracterizado como uma pesquisa qualitativa, descritiva e bibliográfica. Os dados examinados são secundários. Na apresentação e discussão das informações coletadas, é apresentado o Sistema de Controle Interno Federal e Estadual (Santa Catarina) e normativos que os regulam e que tratam da governança na Administração Pública brasileira e catarinense. Foi possível observar (i) uma mudança no cenário federal e estadual, em que o governo catarinense está alinhado com o federal, baseando suas ações nas diretrizes da governança pública; (ii) e que, além da necessidade de melhoria e atualização da forma de gerir o patrimônio público, a implementação dos mecanismos de controle e de governança na Administração Pública advém do cumprimento da legislação.

Palavras-chave: Governança. Administração Pública. Sistema de Controle Interno.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento de um país é o ponto chave para todos os outros processos que regem seu sistema. A economia brasileira no decorrer dos anos variou muito, tal fato se justifica pelos diversos processos oscilantes, como períodos de alto desenvolvimento industrial, alta inflação, estabilidade de preços, entre outros que afetam diretamente nesses índices. Resultados mais atuais sobre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, apresentados pelo Comitê de Datação do Ciclo Econômico (Codace) da Fundação Getúlio Vargas, mostram que a economia brasileira está em recessão desde 2014 (BARBOSA FILHO, 2017).

Com a crise econômica instaurada desde então, as práticas de governança podem possibilitar melhoria nas estratégias, visando a gestão eficiente do conjunto socioeconômico. Contudo, é uma questão muito delicada, pois a governança é um tema amplo e multidisciplinar, que transita por diferentes campos de atuação e por isso torna-se tão complexa, principalmente quando em âmbito público.

Dentre os tipos de governança tem-se corporativa ou pública. Inicialmente, a governança surgiu no setor privado, devido à necessidade da contratação de terceiros para a gerir as organizações e seus bens. No final da década de 80, começou uma mobilização entre o setor público, na qual a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC) adaptaram suas práticas ao setor público. (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

O conceito da administração pública é oriundo dos Estados Unidos, em que se baseia em um modelo burocrático, que tenta conciliar os interesses políticos aos econômicos, sendo que a organização do trabalho se dá almejando a máxima eficiência, principalmente por meio da redução de custos e esforços, à qual ganhou força pelo mundo todo, chegando ao Brasil na década de 1990 (BORGES; SERRÃO, 2005).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), “a governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Ela tem por objetivo atender as necessidades da sociedade, prestar contas às três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo que ao executivo cabe a gestão dos recursos e a prestação dos serviços públicos de forma geral (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

Assim, o sucesso de um Estado com governança eficiente é medido por meio de mecanismos que supram as demandas da sociedade quanto à transparência, equidade e responsabilidade, prestação de contas e eficiência (BOGONI, et. al, 2010), uma vez que o serviço público governa para os cidadãos, ou seja, são eles que tem o poder de fiscalizar e controlar como os impostos cobrados estão sendo utilizados.

Foi através da crise fiscal dos anos 80 que se teve a necessidade de gerir novas formas de governança, a fim de tornar o Estado mais eficiente quanto à gestão dos seus recursos (TCU, 2014). Nessa perspectiva, a governança passa a ter novo significado, onde deixa de ser apenas somente para averiguar resultados, mas também contemplar à sociedade, os meios em que os resultados são alcançados (CASTRO; SILVA, 2017).

Para isso ocorrer de fato, organizações nacionais e internacionais desenvolveram códigos com boas práticas de governança aplicadas ao setor público, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a International Federation of Accountants (IFAC),

Institute of Internal Auditors (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) e The Independent Commission for Good Governance in Public Services, composto pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e Office for Public Management (OPM) (CASTRO; SILVA, 2017). Entre esses, Silva (2012) em sua pesquisa analisou as práticas de governança presentes no Relatório de Gestão do Fundo Nacional da Educação (FNDE), com base na proposta da IFAC.

Para que essas funções de avaliação das práticas de governança, direcionamento e monitoramento funcionem de forma satisfatória, mecanismos de liderança, estratégia e controle devem ser adotados. As práticas de governança pública são fundamentadas em princípios gerais da gestão corporativa, que de acordo com Carvalho (2002) são: Transparência (relação à divulgação de informações), Equidade, *Accountability* (responsabilidade do gestor profissional de prestar contas) e *Compliance* (cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações).

Com base nos fundamentos pode-se destacar para os mecanismos de controle, estão inseridos os componentes de gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e prestação de contas, e transparência. (TCU, 2009). Assim, boas práticas de boa governança estão intimamente ligadas à integração da gestão de riscos.

Para integrar a gestão de risco ao sistema público, devido à alta complexidade e por compreender uma série de fatores e relações, as práticas de controle auxiliam nesse processo. Para a COSO (2013), controles são as políticas e procedimentos que direcionam as ações individuais na implementação das políticas de gestão de riscos, diretamente ou mediante a aplicação de tecnologia, a fim de assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas.

Desta forma, após a contextualização do tema, a problemática é acerca da seguinte questão: “O Sistema de Controle Interno da Administração Pública Federal e do Estado de Santa Catarina estão adotando os princípios de governança na sua gestão?”

Para responder o questionamento acima, foi definido o seguinte objetivo: Analisar o Sistema de Controle Interno da Administração Pública Federal e do Estado de Santa Catarina quanto a adoção dos princípios de governança na sua gestão.

Essa pesquisa é oportuna, uma vez que, recentemente foi editada a Lei Complementar Estadual n. 741/2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, implementado por um governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação (SANTA CATARINA, 2019). Assim, quanto à importância, destaca-se que este estudo é relevante, uma vez que demonstra o cenário atual do Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

A origem da Governança Pública, associada ao momento que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram para à administração de terceiros, dando a eles autoridade e poder para administrar os recursos. Em muitos casos pode haver divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que pode causar conflitos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Para gerir estes conflitos, chamados de conflitos de agência, como também melhorar o desempenho organizacional, foram desenvolvidos estudos de variadas estruturas de governança (TCU, 2014; MIRANDA, 2017). Apesar de ser antigo, o conceito e importância

atribuído à Governança Pública vem a partir de 1980, originando-se então nas organizações privadas, e então com a administração pública recebendo-a, que é o foco deste trabalho (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

Ainda, com as mudanças que têm ocorrido na administração pública nos últimos anos em vários países do mundo é exigido que os gestores, principalmente no âmbito do serviço público melhorem a qualidade da sua gestão de forma que os resultados dos setores sejam considerados satisfatório. No caso da administração pública, as atividades públicas apresentam características específicas que tem por objetivo a produção de serviços e valores que são primordiais para a população. Dessa forma é requerido dos agentes públicos métodos de gestão que alinhem as ações gestoras no sentido de melhorar a gestão na administração pública, seja nas esferas federal, estadual ou municipal. Neste sentido, José Carvalho Filho (2018, p.611) o define que:

Governança corporativa é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que disciplinam a forma e os métodos pelos quais a empresa é dirigida, administrada ou controlada. Cuida-se, pois, de um microsistema que norteia as ações e diretrizes da entidade. Envolve o relacionamento entre os sócios e os órgãos componentes, e, ainda, entre a empresa e o governo e a sociedade, sempre com realce para seu papel social.

Ainda, Di Pietro (2018, p.622) conceitua como “observar regras de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição de administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção”. Nesta mesma linha, conforme o Guia da Política de Governança Pública editado pelo Ministério da Fazenda em 2018, Governança Pública “compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 16). Ainda afirma que este conceito orienta a política de governança, através da fixação de duas premissas importantes: “i) a política é voltada para as instituições públicas federais; e suas ações; e ii) cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 16).

O Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017) trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. No art. 3 no referido decreto, traz seis princípios da Governança Pública, que são: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência. O referido decreto (BRASIL, 2017) também afirma as diretrizes que devem guiar a governança pública, que são enumeradas em 11 diretrizes, mas que para os fins deste trabalho, estão sintetizados em três tópicos:

- a) direcionar ações e soluções para a sociedade, simplificando a ação administrativa através da modernização e integração dos serviços públicos, como também monitorar os desempenhos e resultados das políticas e ações e realizar gestão de risco.
- b) articular instituições e orientar o comportamento dos agentes públicos, como também avaliar as propostas de políticas públicas e incentivos fiscais, além de definir formalmente funções, competências e estruturas dos arranjos institucionais;

c) manter o processo decisório legalizado e apoiar a desburocratização, como também editar e revisar os atos normativos voltando-se às boas práticas, estimulando a comunicação aberta, voluntária e transparente dos resultados da instituição, fortalecendo assim o acesso público à informação.

O decreto (BRASIL, 2017) no artigo 5º, trata de três mecanismos para o exercício de governança pública, que são:

- a) **liderança**, que compreende um conjunto de práticas como por exemplo: integridade, competência, responsabilidade e motivação;
- b) **estratégia**, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações.
- c) **controle**, que compreende processos para controlar riscos e garantir que as ações de governança visem os objetivos institucionais, preservando a legalidade e economicidade dos recursos públicos.

Segundo compilação realizada pela IFAC (2013 apud TCU, 2014), que reúne uma coletânea de políticas de governança no setor público, uma boa governança pública permite:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Slomski (2005) corrobora com a premissa acima, afirmando que boas práticas de governança tem a finalidade de aumentar o valor da gestão pública para sociedade, melhorar o desempenho das entidades públicas governamentais, facilitar a obtenção de recursos a custos mais baixos e contribuir na qualidade e na tempestividade da prestação dos serviços públicos.

Em resumo, a boa governança pública nas instituições busca que seus esforços sejam voltados à execução das atividades, atos e procedimentos administrativos regidos por princípios

administrativos ou da própria instituição. A governança pública está relacionada com o controle, a fiscalização e regularidades, com a finalidade de evitar perdas, sejam elas quais forem, bem como sempre serem observados para seguirem as regras de forma ética.

No Brasil, diversas leis foram publicadas com a finalidade de institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança: a Constituição Federal de 1988, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública), a Lei 12.813/2013 e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). (TCU,2014).

Miranda (2017) acrescenta a esta lista, a Instrução Normativa Conjunta n. 1/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União- CGU, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL,2016).

Observa-se, assim, que diante dos novos modelos das ações governamentais, com enfoque no planejamento e qualidade das mesmas, houve a necessidade de redefinir os conceitos e atribuições da administração pública, agregando controles à gestão, como o gerenciamento dos riscos da organização (FERREIRA, 2009).

2. 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Quanto ao problema, a investigação é enquadrada como abordagem predominantemente qualitativa, pois, segundo Roesch (2009, p. 154), “é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção [...]”.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, pois, conforme Cervo e Bervian (2002; p. 66), “é aquela que observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”, já que, para alcançar os seus objetivos, será analisado o Sistema de Controle Interno Federal e o do Estado de Santa Catarina, quanto ao uso de princípios da governança pública

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é considerada bibliográfica. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica e documental diferem-se quanto a natureza da fonte de pesquisa, sendo que a primeira utiliza as contribuições de diversos autores sobre o assunto estudado e a segunda, fundamenta-se em materiais que não receberam um tratamento ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

O presente trabalho utiliza materiais já elaborados como livros, artigos e a legislação correlata para subsidiar a fundamentação teórica da pesquisa proposta, o que a torna uma investigação bibliográfica, onde ocorre, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 43-44), “levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Este trabalho, portanto, abordou temas como governança e contratação pública, com ênfase em riscos e inexigibilidade de licitação.

Para o levantamento dos dados que subsidiaram os resultados, a pesquisa é classificada como documental, por conta dos achados terem sido obtidos por meio das legislações pertinentes aos assuntos. A análise dos resultados se deu de forma interpretativista, de modo

que os dados levantados foram analisados com base na literatura trabalhada no referencial, sendo foi possível atender o objetivo e responder o problema da pesquisa.

3. DISCUSSÕES

No serviço público, contexto ao qual as universidades federais e estaduais de Santa Catarina estão inseridas, o estabelecimento de procedimentos de controle já era previsto na Constituição Federal de 1988, onde, nos artigos 70 e 74 (BRASIL, 1988) rege que o Congresso Nacional (controle externo) e o sistema de controle de cada poder devem fiscalizar a atuação das entidades integrantes da sua administração direta e indireta. Ainda, no seu artigo 74 (BRASIL, 1988, Art. 74), o normativo descreve a finalidade deste sistema:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Fortalecendo esta estrutura, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com base na Constituição, atribui a necessidade da assinatura do responsável do controle interno e autoridades no Relatório de Gestão Fiscal, bem como designa a fiscalização de seus dispositivos ao sistema de controle interno, Tribunais de contas e Ministério Público (BRASIL, 2000, Art. 54):

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (Vide ADIN 2324)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Outro regramento que demonstra a importância do controle na Administração Pública é a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), uma vez que um dos objetivos deste sistema (controle interno) é a prevenção e investigação de atos praticados contra o patrimônio público. Também, neste mesmo prisma, a referida regra leva em consideração, na aplicação das sanções, “a existência de mecanismos e procedimentos interno de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.” (BRASIL, 2013, Art. 7º, VIII).

É interessante relatar que a Lei n. 4320/64 (BRASIL, 1964), que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define, nos Art. 75 a 83, que controle interno da execução orçamentária será exercido pelo Poder Executivo; o externo, pelo Poder Legislativo, em consonância à Constituição de 1967 – revogada pela CF de 1988. Observa-se que já era apresentado um princípio de um sistema de controle interno, porém sem citar que órgãos da administração direta e indireta da União iriam fiscalizar seus próprios atos orçamentários e financeiro no âmbito interno.

Mais recentemente, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, regulamentada pelo o Decreto n. 9.203/2017, definiu, como diretriz no inciso VI, Art. 4º, a implementação de controles internos voltados para a gestão de riscos, priorizando ações de prevenção antes de sanções (BRASIL, 2017). Ainda, em seus Artigos 17 e 18 (BRASIL, 2017), determina que:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Art. 18 A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da: I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

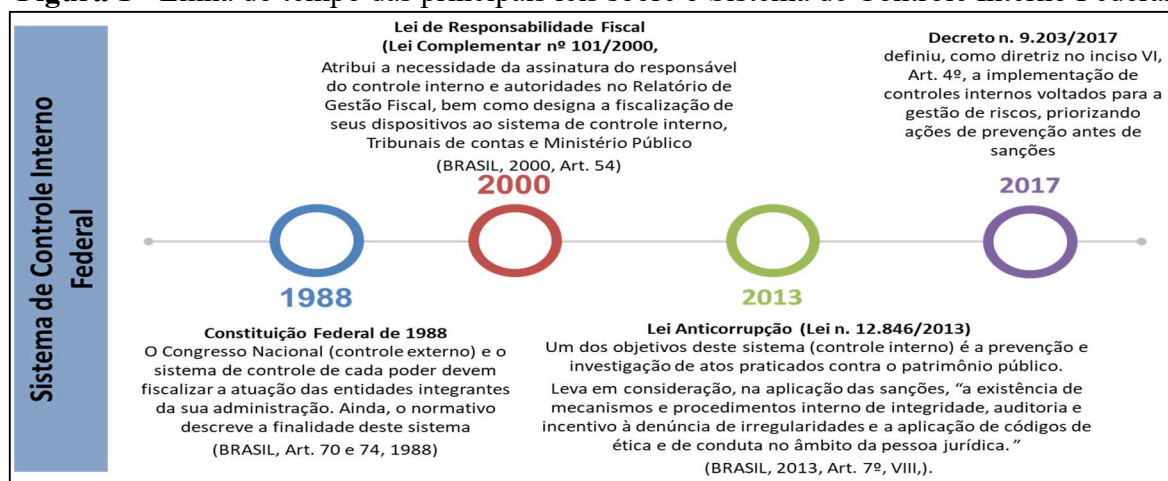
II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Percebe-se neste Decreto que o sistema de controle interno passa ter um caráter mais preventivo que punitivo, com foco na gestão de riscos e na governança, sendo necessário o comprometimento da alta gestão neste processo, o que incluem as universidades e suas gestões.

A **Figura 1** ilustra as leis citadas anteriormente na forma de linha temporal.

Figura 1 - Linha do tempo das principais leis sobre o Sistema de Controle Interno Federal



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Retornando ao tema do sistema de controle interno, agora delimitado a realidade da administração pública catarinense, o artigo 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina define que (SANTA CATARINA, 1989, Art. 62).

Art. 62. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Já, o Decreto 2.056/2009 regulamenta o Sistema Administrativo de Controle Interno do Estado (SANTA CATARINA, 2009, Art. 1º), incumbindo a estes as seguintes finalidades:

Art. 1º O Sistema Administrativo de Controle Interno da administração pública estadual, previsto nos arts. 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, tem por finalidades normatizar, coordenar, supervisionar, regular, controlar e fiscalizar a operacionalização das atividades de controle interno no âmbito do Poder Executivo, cabendo-lhe, conforme dispõe o art. 62 da Constituição Estadual:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos e entidades da administração pública estadual e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres do Estado; e

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

A norma citada anteriormente considera o Sistema de Controle Interno e o Controle Interno (SANTA CATARINA, 2009, Art. 2º, Inciso I e II):

I - Sistema Administrativo de Controle Interno: conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno;

II - controle interno: plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, operacionais, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exação no cumprimento de leis e regulamentos;

É nesse contexto que se insere a única universidade pública estadual de Santa Catarina, a UDESC. Embora ainda vigente, o Decreto 2.056/2009 deve ser revogado ou alterado, uma vez que a nova estrutura organizacional e do modelo de gestão Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, aprovada pela Lei Complementar n. 741/2019, cria Controladoria Geral do Estado, atribuindo à CGE a responsabilidade de órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria, subordinada diretamente ao Governador do Estado (SANTA CATARINA, 2019, Art. 25.). Nota-se que esta lei uniu em um único órgão os Sistemas de Controle Interno e de Ouvidoria e retirou a responsabilidade pelo sistema de controle interno da Secretaria da Fazenda.

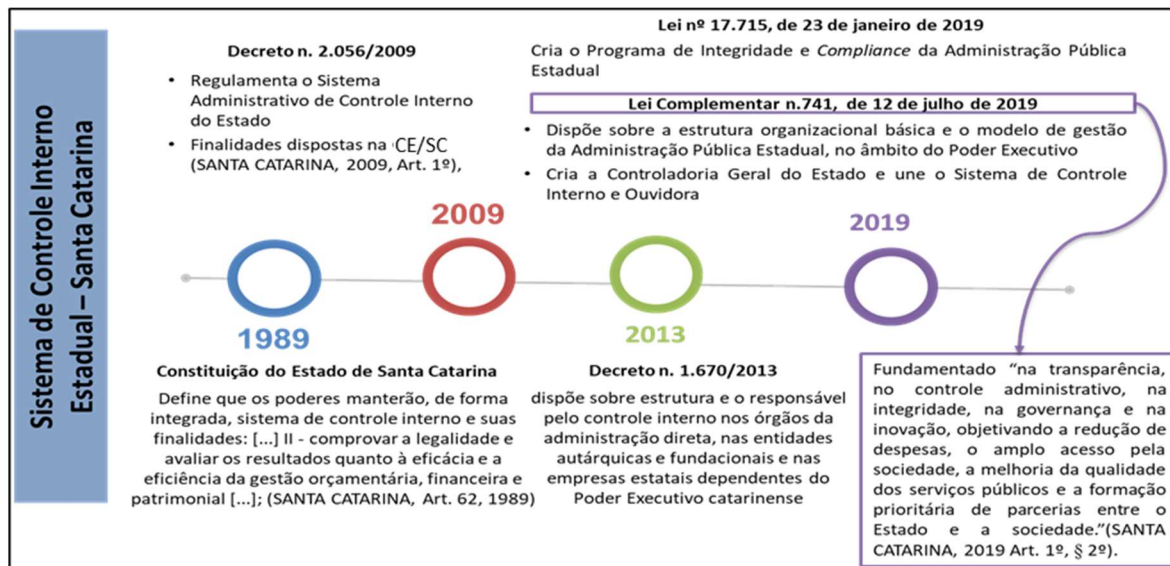
A nova estrutura organizacional e o modelo de gestão da Administração Pública do Estado de Santa Catarina estão fundamentados “na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, objetivando a redução de despesas, o amplo acesso

pela sociedade, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a formação prioritária de parcerias entre o Estado e a sociedade.” (SANTA CATARINA, 2019 Art. 1º, § 2º).

Observa-se também, no seu Art. 5º (SANTA CATARINA, 2019), a criação da Secretaria Executiva de Integridade e Governança, com propósito de desenvolver o Programa de Integridade e Governança previsto na Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019. Para tanto, integram-se a estrutura desta Secretaria, o Comitê de Integridade e o Comitê de Governança Eletrônico, compostos por representantes de outros órgãos listados em lei. Verifica-se que o órgão central do sistema de controle interno do estado catarinense, a Controladoria Geral de Santa Catarina, está presente nas duas comissões.

A **Figura 2** apresenta as leis citadas anteriormente na forma de linha temporal.

Figura 2 - Linha do tempo das principais leis sobre o Sistema de Controle Interno do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Ainda, sobre as atribuições do controle interno, a Controladoria do Estado de Santa Catarina estabelece, na Orientação técnica n. 01/2019 (CGE/SC, 2019), que a Ouvidoria seja apensada à unidade de controle interno, agregando outra responsabilidade a este setor.

No que tange a Universidade do Estado de Santa Catarina, ressalta-se que os normativos que regem as atribuições e vinculação técnica da unidade de controle da universidade devem ser alteradas e adequadas à nova estrutura organizacional e ao novo modelo de gestão, “implementado por meio de indicadores de desempenho e resultados, em um governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, [...]”. (SANTA CATARINA, 2019, Art. 1º, § 2º).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente trabalho (Analisar o Sistema de Controle Interno da Administração Pública Federal e do Estado de Santa Catarina quanto a adoção dos princípios de governança na sua gestão) foi alcançado, uma vez que foram apresentadas leis criadas no âmbito federal e estadual (Santa Catarina) que introduzem os conceitos e princípios de

governança pública na Administração Pública e no Sistema de Controle Interno, demonstrando que há uma mudança no cenário federal e estadual, referente a estrutura de controle interno e princípios de governança, contexto que permeia as universidades públicas federais e a Universidade do Estado de Santa Catarina. Para o alcance do propósito principal da pesquisa, foram apresentados alguns aspectos teóricos e metodológicos, para então se adentrar nas discussões.

Com base na pesquisa, observou-se que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o marco que orienta os órgãos e as entidades públicas, como as universidades federais, à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas. Ainda, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, onde, no seu art. 17, dá atribuições à alta administração do Poder Executivo Federal sobre a gestão de riscos.

Já, na Administração Pública do Estado de Santa Catarina, no caso da Universidade Estadual, foi publicada a Lei Estadual nº 17.715/2019, que dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance, tendo a criação e o aprimoramento da estrutura de governança pública, riscos e controles como uns de seus objetivos. No entanto, desde o ano de 2018, a Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) vem realizando cursos sobre as melhores práticas de governança no Setor Público e, também, coordenando projetos de gestão de riscos na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina (JUCESC) e no Instituto de Metrologia de Santa Catarina (IMETRO/SC). (CONACI, 2018).

Uma vez que a forma de administrar definida na Lei Complementar n. 741/2019 será fundamento em princípios básicos de governança (transparência, no controle administrativo, na integridade), entende-se que as atribuições das unidades de controle interno também serão baseadas nos conceitos da governança pública, o que inclui a UDESC. Neste quesito, destaca-se a implementação da gestão de riscos, ficando a cargo dos Secretários de Estado, perante as entidades da administração Estadual Indireta, a supervisão da implementação desta prática (gestão de risco).

REFERÊNCIAS

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?lang=pt>. Acessado em: 06 set. 2019.

BOGONI, Nadia Mar; ZONATTO, Vinícius C. da Silva; ISHIKURA, Edson Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer da Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 44 (1), 119-142, 2010. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/content/37/2/142.short>. Acesso em: 02 de setembro de 2019.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. **Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil**. *Revista do BNDDES*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm: Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 4 jul. 2019.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acessado em: 08 mar. 2019.

_____. **Lei n. 4320, de 17 março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 23 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acessado em: 08 mar. 2019.

_____. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acessado em 07 marc. 2019.

_____. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em <https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/241933.pdf>. Acessado em: 08 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). **Santa Catarina: DIAG** coordena projeto de gestão de riscos na administração pública catarinense. 21 marc. 2018. Disponível em: <http://conaci.org.br/santa-catarina-diag-coordena-projeto-de-gestao-de-riscos-na-administracao-publica-catarinense/>. Acessado em: 07 abr. 2019.

CGE/SC.CONTROLADORIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA . Orientação técnica n. 01/2019, de 23 de setembro de 2019. Disponível em: <https://cge.sc.gov.br/download/orientacao-tecnica-no-01-2019/>. Acessado em 16 jun. 2020

COSO – *THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION*. **Controle Interno** – Estrutura Integrada. Jersey City, 2013.

FERREIRA, Aline Rodrigues. **A avaliação de riscos para seleção de fiscalizações no Tribunal de Contas da União**. 2009. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Guia da política de Governança Pública**. Brasília: Governo Federal, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2019.

MIRANDA, Rodrigo F. A. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Freevale, 2013.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTA CATARINA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Santa Catarina: promulgada em 5 de outubro de 1989. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 30 out. 2019.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 1.670, de 8 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a estrutura e o responsável pelo controle interno nos órgãos da administração direta, nas entidades autárquicas e fundacionais e nas empresas estatais dependentes do Poder Executivo estadual e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em: 1 out 2019

SANTA CATARINA. **Decreto n. 2056, de 20 de janeiro de 2009**. Regulamenta o Sistema de Controle Interno, previsto nos arts; 30, inciso II e 151 da Lei Complementar n. 381, de 7 de maio de 2007, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em: 1 out 2019

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 741, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governador do Estado. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-741-2019-santa-catarina-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-basica->. Acesso em: 1 out 2019

SANTA CATARINA. **Lei Estadual (SC) nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Florianópolis, SC, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/226>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 05 mar. de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança:** aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília: TCU, 2014.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acesso em: 3 jul. 2019.