

ANÁLISE DA CONFORMIDADE NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ÂMBITO DE UMA IES DE PERNAMBUCO

Salete Conceição

Universidade de Pernambuco - UPE

E-mail: salete.conceicao@upe.br

Gabriela de Vasconcelos

Universidade de Pernambuco - UPE

E-mail: gabriela.vasconcelos2@upe.br

Linha Temática: Controladoria no Setor Público

RESUMO

Neste artigo, busca-se analisar a relevância dos órgãos de controle externo fundamentado nas legislações e atos normativos nos processos de composição documental e arquivamento das prestações de contas referente à execução financeira de uma IES pública pertencente à administração pública estadual de Pernambuco, fundamentado no entendimento das abordagens das teorias de controle externo e de prestação de contas. Analisou-se, a partir da literatura e relatórios, as motivações que levaram à mudança e à transferência de responsabilidade no arquivamento nos processos de prestação de contas antes sob a responsabilidade dos órgãos de controle externo em Pernambuco e a partir de 2013 a responsabilidade passa para cada órgão. Os resultados das análises das motivações que permitiram a concepção e a mudança dos responsáveis por arquivar e a formatação de como cada órgão público estadual em PE deverá proceder segue descritas nos regulamentos. Entendem-se as dificuldades no setor público que a administração pública no Estado de Pernambuco enfrenta para tornar efetivas as suas ações, mas percebe-se que é possível implementar mudanças para um controle efetivo, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Diante dos resultados apresentados, verificam-se mudanças no processo de arquivamento da documentação de prestação de contas da Instituição de Ensino Superior, que em 2015 encontrava-se na situação de inadequado e suficiente, e atualmente apresenta-se adequado e suficiente. Argumenta-se, por fim, que o maior desafio a ser superado pelo governo estadual é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública.

Palavras-chave: Controle Externo. Controladoria Geral. Compliance.

1. INTRODUÇÃO

O controle externo a cargo do Poder Legislativo, no Brasil, é exercido com a colaboração dos Tribunais de Contas e, além disso, em Pernambuco no âmbito estadual é exercido pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado atuando no controle externo, ao qual a Constituição Federal de 1988, no art. 71, atribuiu um rol de competências próprias, sendo as principais delas a judicante e a fiscalização da gestão dos recursos públicos (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o princípio da eficiência impõe aos órgãos de controle externo o dever de prestar serviço público de qualidade à sociedade em benefício do cidadão. Objetivando

como proposta além da fiscalização, a promoção do processo de orientação e educação. Diante disso, para garantir uma Gestão Pública eficiente e menos burocrática é necessário constituir como mudanças efetivas a promoção de mecanismos para implementar numa proposta de “governabilidade” os meios necessários para que a Administração Pública no âmbito dos órgãos estaduais em Pernambuco por intermédio dos órgãos de controle externo possa ter uma aproximação mais clara dos anseios da sociedade, e com vistas a promover um Governo democrático (PEREIRA, 2015).

Ao considerar a gestão pública estadual em Pernambuco, e a promoção de um processo de constante modernização é preciso observar a relevância de manter o controle das contas públicas provinda do modelo burocrático e ao mesmo tempo promover mudanças no sentido de ter uma resposta mais célere desse mecanismo de controle, através de incentivos a participação da sociedade, valorização das pessoas, capacitação administrativa e incentivo a inovação (FERNANDES; SANTOS; COSTA, 2020).

Destaca-se que, quanto maior interesse o gestor tem na conquista pela autonomia na tomada de decisão, denota-se que no processo de busca por melhorias na qualidade da prestação de serviço público, faz-se necessário o fortalecimento do controle e em observância ao *compliance*. Em que se objetiva analisar uma conduta subjetiva que se ajusta com o critério previamente determinado, em que analisa se a conduta concreta atende àquelas hipóteses (ZANETTI, 2016). Partindo desse pensamento pode-se aferir se determinada ação ou omissão está de acordo com o prescrito, ou com o planejado. E com isso oportunizando, uma atuação célere no controle das despesas públicas em todas as instâncias controladoras (PEREIRA, 2015).

No objetivo de promover maior autonomia ao gestor dos órgãos da administração direta e indireta o Estado de Pernambuco foi publicado o Decreto nº 38.935/12, alterado pelo Decreto nº 40.823/2014, que antever a regulamentação de novas diretrizes no processo de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas no âmbito dos órgãos e entidades estaduais. (SCGE/PE, 2014)

Observa-se que a parti do ano de 2013 promove-se a descentralização no processo de tratamento relativo à análise e arquivamento das prestações de contas dos órgãos públicos, que nos anos anteriores ao ano de 2013 o processo era sob a responsabilidade da Secretaria da Controladoria Geral do Estado e após a publicação deste Decreto, a responsabilidade passa aos órgãos executores das despesas. (SCGE/PE, 2014)

Na literatura, o controle externo no setor público tem a missão de estimular os órgãos públicos na criação de um ambiente mais célere, mais eficiente e eficaz, que aumente a capacidade de governança. Desta maneira, sem desmerecer a função de controle como elemento gerador de ações corretivas, cabe valorizar a ação pedagógica e orientadora que exerce sobre a gestão pública, a qual necessariamente poderá se traduzir em efeitos positivos. (GRATERON, 1999).

Ao analisar a influência da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – SCGE/PE no processo de orientação sobre a adequação e eficácia na análise e no arquivamento de processos documentais de prestação de contas perante os órgãos públicos. Percebe-se a relevância do papel da SCGE/PE na promoção da celeridade e na otimização nos processos administrativos.

Em consulta realizada aos principais portais de periódicos científicos do Brasil e, também, em levantamento feito diretamente com a equipe da SCGE/PE, verifica-se que não há registro de pesquisa acadêmica sobre o tema em questão. O presente estudo pretende demonstrar a relevância da atuação do controle externo na promoção de orientação e controle da Faculdade de Administração e Direito de Pernambuco – FCAP/UPE no processo de análise e arquivamento da prestação de contas, objetivando com isso uma melhor tomada de decisão por parte da gestão pública.

Neste ponto, a escolha do tema envolve a análise do desempenho da FCAP/UPE e da SCGE/PE nas ações frente à aplicação e as diretrizes referentes à análise e arquivamento da documentação da prestação de contas se configurando como relevante dado o seu papel como órgãos público sendo o primeiro órgão, uma Fundação Pública – FCAP/UPE, que recebe as diretrizes normativas dos órgãos de controle e através da nomeação no diário oficial nomeia um servidor público da instituição com a responsabilidade em assumir o trato das prestações de contas e o segundo órgão pertencente à administração direta, Secretaria de Controladoria Geral do Estado – SCGE, como representante do Estado com controle no aparato estatal pernambucano, o que certamente, deverá trazer maior entendimento acerca da temática nos seguintes aspectos: o controle no setor público, o controle externo, prestação de contas e demais assuntos correlacionados.

Diante de tais pressupostos ora levantados, surgem os eixos básicos desta discussão que envolve, de um lado, o foco no processo das diretrizes normativas da SCGE/PE nos aspectos de adequação e eficácia do controle externo na função orientativa e fiscalizatória no processo de análise e arquivamento de processos de prestação de contas, no outro, a configuração e desempenho da FCAP/UPE como organização pública com a obrigação no atendimento e implantação das diretrizes necessárias para se adequar o que estabelece o Decreto Estadual nº 40.823/2014, e que dão margem à questão norteadora da pesquisa: Como o atual processo de análise e arquivamento das prestações de contas nas IES estabelecidos pelo controle externo apresentam-se em conformidade com as diretrizes normativas?. Assim, objetiva-se analisar como pode-se configurar institucionalmente o processo de análise e arquivamento da documentação das prestações de contas da FCAP/UPE de acordo com as perspectivas institucional e apreciativa da SCGE/PE, enquanto organização de controle externo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Controle externo: orientador ou fiscalizador

Os órgãos de controle externo necessitam da aproximação com a sociedade para, em parceria, desempenhar melhor seu papel de controlador da gestão pública. Além de estar aberto às reclamações e sugestões que a população tem a fazer, ao Tribunal de Contas, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado e demais órgãos de controle. Esses órgãos seguem também orientando e esclarecendo regras para uma boa administração.

Atento à necessidade de se ampliar essa parceria, o TCE-PE promove cursos e edita cartilhas, e através da Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, criada desde 1998 visando ao aprimoramento da gestão pública e também à divulgação do trabalho desenvolvido no Tribunal. Já no âmbito da SCGE ao exercer o papel de orientador criou a **Escola de Controle Interno Prof. Francisco Ribeiro (ECI/SCGE)** que foi instituída em fevereiro de 2019 e regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 47.667/2019 com a finalidade de propiciar suporte acadêmico à **SCGE**; fomentar o desenvolvimento científico; estimular o intercâmbio de informações e conhecimento doutrinário, legislativo e técnico aos seus membros e demais agentes públicos em matérias relativas ao formato de como os órgãos deve gerenciar o controle interno em suas instituições.

Essa importante ferramenta de capacitação disponível no site das instituições tanto promove a inclusão dos servidores públicos para uma constante atualização acadêmica como para sociedade em geral que tem o interesse real de exercer o controle popular buscando assim através da educação um melhor entendimento no funcionamento das organizações públicas e a partir daí realizar um controle mais efetivo. Ao exercer a função de órgão fiscalizador o

controle externo pode ser definido como “todo controle exercido por um poder ou órgão sobre a administração de outros” (Lima, 2008, p. 8), se origina, por sua vez, dos primeiros mecanismos de limitação do poder do governante. Lembra Pessanha (2007, p. 140) que “para o pensador Locke o soberano é o supremo executor da lei, mas quando a viola perde o direito à obediência”.

Destacamos os seguintes benefícios de um controle externo efetivo: Proteger o patrimônio do Estado exercendo o controle nas instituições públicas, através de auditoria; Orientar aos servidores para a contabilização e prestação das contas de forma oportuna e eficaz; Promover a otimização no uso dos recursos alocados ao incentivar a capacitação da área administrativa das instituições públicas; Controlar a execução financeira do orçamento de receitas e despesas; Controlar a liquidação e arrecadação das rendas e receitas da Nação (Grateron, 1999).

2.2. Compliance

No Brasil, o termo Compliance começou a ser utilizado na década de 1990, originado do verbo inglês to comply, também pode ser entendido como: “... o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório.” (BINDER; COIMBRA, 2010, p. 2). E, de igual modo, Oliva e Silva (2018, pp. 2708-2729) consignaram que “a noção de compliance envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas” e partindo desse entendimento sobre o que significa o termo compliance, que em 1998 foi publicada a Lei nº 9.613, que dispõe sobre os crimes de lavagem de dinheiro, e nos anos 2000 foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), que estabelece uma gestão adequada dos recursos públicos, sendo por tanto, uma tentativa de inibir os casos de corrupção. Contudo, com o advento da Lei nº 12.846/13, denominada ‘Lei Anticorrupção’, introduzida pelo decreto lei nº 8.420 de 2015, o Compliance foi introduzido no Código Civil e na seara administrativo de empresas, fundações e associações.

Concisamente, observa-se que os resultados da instauração do programa de compliance relacionam-se diretamente com a atuação e apoio incondicional da alta gestão nas instituições públicas. Nessa perspectiva, as atividades são realizadas com os membros que a compõe a fim de promover engajamento para que o cumprimento das regras de forma irrestrita. Logo, o apoio incondicional também é denotado na criação de estrutura de compliance independente funcional e financeiramente, com composição de pessoas e recursos suficientes e específicos (ALMEIDA; CARVALHO, 2019).

Diante do exposto, deve ser disseminada a importância da implantação de um programa de integridade e compliance, visando à diminuição do risco dos agentes públicos realizarem atos que lesem a Administração Pública, visando à implementação de condutas em conformidade com a lei, e para que atitudes éticas sejam tomadas diante de sanções e resolução de demandas internas, sem agressão ou diminuição de nenhum servidor público. Assim, pode-se alcançar prestação de serviço público mais harmônico com seus agentes internos e externos.

Neste contexto, compreende-se que a inovação em gestão, por meio de mecanismos de compliance, dificilmente entra em cena de forma preventiva, mas sim em razão de algum evento interno ou externo iminente, tais como necessidade de captação de recursos, preparação para sucessão ou para obtenção de medidas atenuantes, em caso de aplicação de alguma penalidade e partindo do conceito apresentado demonstraremos nos resultados do estudo de caso em que a FCAP precisou ser autuada pela SCGE para a partir daí promover a

mudança e agir em conformidade com que orienta o manual de prestação de contas e a legislações vigente sobre o assunto.

2.3 Prestação de contas

Quanto à prestação de contas, a Constituição Federal de 1988 a prevê como obrigação de todos aqueles que arrecadem, administrem ou gerenciem dinheiros, valores e bens públicos, na forma da lei, sob pena de responsabilidade, conforme disposto em seu artigo 5º, inciso XXXIII e artigo 70 (BRASIL, 1988). Após um lapso temporal de mais de uma década da promulgação da Constituição Federal de 1998, como resposta às demandas da sociedade, o Estado passa a disponibilizar instrumentos regulatórios que disciplinam o acesso à informação (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Constantemente são disponibilizados recursos como os portais da transparência e as seções de transparência, as quais devem contemplar os orçamentos, planos, prestação de contas, pareceres de contas, entre outros, foram inseridos no cenário do governo eletrônico por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/2009, Decreto nº 7.185 de 2010 e Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 e demais leis e atualizações.

Entende-se por Prestação de Contas o demonstrativo da aplicação de recursos públicos organizado pelo próprio responsável, órgão ou pela entidade beneficiária, acompanhado dos documentos comprobatórios (Lei nº 7.741, 1978).

As orientações relativas à listagem de documentos necessários para compor toda documentação comprobatória que fazem parte do processo de prestação de contas que deverá ser arquivado em pasta de A/Z e serem acondicionadas em caixas arquivos, onde estão dispostos os empenhos das despesas realizadas, acompanhados de toda a documentação exigida para o rol de comprovação estão discriminadas no manual de prestação de contas da SCGE/PE. Logo, o dever de prestar contas com a devida comprovação remete a promoção do uso racional na forma como deve aplicar as verbas públicas em conformidade às leis, regulamentos e demais normas administrativas, orçamentárias e financeiras (SCGE/PE, 2014).

Diante disso ao falar sobre a responsabilização pública, entende-se que um governo transparente tem o dever de prestar contas de suas ações a sociedade e em contrapartida todo cidadão no exercício legal do direito que lhe assiste é responsável por controlar as ações do governo (SILVA; POUERI, 2016). Ao entendermos a relevância do que foi abordado percebemos que a melhoria na prestação de contas é uma questão tanto para os governantes quanto para os servidores públicos. E, essa melhoria não se faz apenas com maior evidência para os cidadãos e sim com o envolvimento destes no processo de governança. Pode-se dizer que a governança corporativa é formatada no molde de como as instituições são dirigidas e monitoradas, ficando claro que o papel principal tem a finalidade de envolver a sociedade no processo de mensuração das atividades prestadas por essas instituições e a parti desse reconhecimento, buscar atender as necessidades futuras (SILVA; POUERI, 2016).

2.3.1 Legislações indutoras da prestação de contas no Estado de PE

Na atualidade, o caminhar legislativo no Brasil aponta para a publicação de uma série de normas voltadas ao aumento da disponibilização das informações aos cidadãos. O primeiro passo foi dado com a Constituição Federal de 1988 por propiciar aos cidadãos direitos próprios de um estado democrático. Entre eles estão à publicidade e a prestação de contas (OLIVEIRA; PISA, 2015).

O princípio da publicidade, precursor da transparência, concede aos cidadãos a condição de acesso e conhecimento sobre as condutas estatais. Ausente à publicidade, estaria o cidadão em dúvida diante das práticas administrativas, fato que levaria a desconfiança e a insegurança jurídica (ROCHA, 1999).

Insculpido em seu artigo 37 e pormenorizado no § 1º, o princípio da publicidade é assim apresentado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Em Pernambuco, a Lei Complementar Estadual nº 208, de 31 de agosto de 2012, alterou a Lei 7.741, de 23 de outubro de 1978, que instituiu o Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco (CAF). Dentre várias alterações, essa Lei Complementar deu uma nova redação ao parágrafo 10 do artigo 207 do CAF, passando a responsabilidade por arquivar processos documentais de prestação de contas, que antes era da Secretaria de Controladoria Geral do Estado – SCGE, para o órgão ou entidade executora da despesa,

Conforme se transcreve:

§10. O órgão ou entidade executora da despesa deve arquivar o processo de prestação de contas, mantendo-o a disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, ressalvados os prazos mais longos previstos em legislação.

O Estado de Pernambuco, como ente federativo, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, sendo considerado com capacidade na aquisição de direitos e no dever de contrair obrigações na ordem jurídica (CARVALHO, 2014). Assim, cabe afirmar que funciona semelhante às organizações comuns: confecciona o planejamento estratégico, possui objetivos concretos, executa orçamento, admite pessoal, adquire bens, contrata serviços e controla.

Nesse sentido a gestão pública das organizações ao exercer a função de controle, segundo, Carvalho reforça que o “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas do Poder” (CARVALHO, 2014, p. 953). Logo, entende-se que os órgãos de controle estaduais, em virtude de suas atuações e contribuições, busca desenvolver a boa governança na estrutura do setor público estadual.

Cumpra assinalar que, o controle exercido pela gestão independe da forma que se apresenta, a controladoria no exercício da fiscalização e na busca de permanecer em seu papel como um órgão eficaz na gestão dos recursos públicos (ARRUDA, 2020). Nesse sentido, a norma INTOSAI GOV 9100, “estabelece, dentre outros aspectos, que a avaliação do controle implica: Avaliar a adequação do desenho do controle e Determinar, mediante testes, se os controles são eficazes”. Ressalta-se que o setor público brasileiro carece de um conceito padronizado do que representa ser controladoria pública, e que ainda está sendo consolidado em razão do grau de institucionalização desses órgãos. No geral, a estrutura governamental possui características específicas e dependente que reflete em razão da atribuição de cada setor (ARRUDA, 2020). Todavia, entende-se que as controladorias públicas são órgãos de auxílio à gestão (SUZART; MARCELINO; ROCHA, 2011).

2.3.2 Documentação e arquivamento na prestação de contas

A SCGE/PE no âmbito de suas atribuições orienta em seu manual de prestação de contas as diretrizes de como serão dispostas toda a documentação que deverá compor os processos de prestação de contas e a formatação do arquivamento.

É importante salientar que na existência da necessidade de reprodução de cópias para comprovação de despesas em mais de um processo de prestação de contas (ex: GPS, GFIP, DARF, DAM etc.), poderão ser reproduzidas essas cópias desde que nessas cópias seja devidamente registrado o número do processo que consta a documentação original. E no caso de prestação de contas de um mesmo recurso (NE e OB), ou seja, a necessidade de prestação de contas em mais de uma via, os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço, poderá ser admitida em cópias, as quais, para serem válidas, deverão conter a declaração expressa do ordenador de despesa de que se trata de reprodução do original (SCGE/PE, 2014).

Na situação de ocorrência de perda da documentação das despesas que deverá ser comprovada mediante documentos originais. De forma extraordinária, serão admitidas segundas vias dos documentos desde que observado o que preceitua o § 3º do art. 147 da Lei nº 7.741 e alterações de 23 de outubro de 1978, Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco - com relação a extravio de documentos.

Conforme se transcreve:

“Art. 147. A liquidação da despesa terá por base:

§ 3º Havendo extravio do documento emitido pelo credor, o ordenador de despesa justificará o extravio e solicitará cópia do documento ao seu emitente, com a expressa declaração deste de que se trata de documento reproduzido para substituir o original.”

Em relação ao arquivamento, Art. 3º da Lei Complementar nº 208, de 31 de agosto de 2012, instrui em seu § 10. O órgão ou entidade executora da despesa deve arquivar o processo de prestação de contas, mantendo-o à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, ressalvados os prazos mais longos previstos na legislação. Para as ordens bancárias emitidas a partir de 01/01/2013, enquanto não houver uma norma regulamentando o arquivamento, a UG deverá apenas deixar o processo no trâmite “LIBERADO”.

Os órgãos e as entidades para terem êxitos no arquivamento da documentação precisam ter a observância dos seguintes requisitos: Manter os documentos em ambiente seguro e implementar estratégias de preservação desses documentos desde sua produção, pelo tempo de guarda definido na forma da lei; Gerenciar a documentação produzida e recebida por meio de sistema que contemple a captura, movimentação, destinação e acesso aos processos e documentos; e Definir responsabilidades e níveis de acesso autorizado aos documentos.

Em caso de retirada de qualquer documento arquivado deve ser obrigatoriamente registrada, com identificação e assinatura do responsável, e a devolução deve ocorrer no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data do registro. O descumprimento do prazo sujeita o responsável às penalidades previstas em lei. Este prazo não se aplica aos órgãos de controle interno e externo quando no exercício de suas atribuições legais.

3. METODOLOGIA

O presente artigo teórico-empírico foi estruturado apoiando-se nas abordagens da teoria de controle externo, arquivamento e prestação de contas. Do ponto de vista metodológico a pesquisa caracteriza-se quanto aos objetivos como exploratória, uma vez que visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito

ou a constituir hipóteses, (GIL, 2010), isto é, apresenta-se como proposta de estudo de caso do tipo exploratório-descritivos combinados, para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas onde se encontra descrições qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas como as obtidas por intermédio da observação do participante (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Observou-se que as motivações que levaram à concepção e a mudança na formatação do processo de análise e arquivamento em que até o ano de 2012 a prestação de contas no setor público estadual no Estado de Pernambuco era analisada e arquivada toda documentação comprobatória no âmbito da SCGE e a partir de 2013 todo o processo passa a ser realizado no âmbito das próprias organizações e de acordo com as legislações regulamentares; examinou-se, assim, como se articulam os atores e as organizações no processo de mudanças diante das novas diretrizes e, por fim, buscou-se avaliar a possibilidade de sua utilização no controle das despesas públicas e no processo de tomada de decisão dos gestores públicos da FCAP/UPE, Instituição de Ensino Superior pertencente à Universidade de Pernambuco.

Quanto aos procedimentos metodológicos o estudo caracteriza-se como estudo de caso, uma vez que consiste em analisar informações sobre determinado grupo, instituição, organização, comunidade ou indivíduo, com a finalidade de estudar aspectos variados, de acordo com o tema da pesquisa, e investigar o objeto de forma aprofundada (PRODANOV; FREITAS, 2013). Nesse sentido, esta pesquisa realizou um estudo de caso na Seção de Contabilidade/Prestação de Contas que está subordinada a Divisão Financeira, que está sob gerenciamento da Coordenação Administrativa e Financeira pertencente ao grupo gestor da Unidade de Ensino Superior, FCAP - Faculdade de Administração e Direito de Pernambuco vinculada a Instituição de Ensino Superior Universidade de Pernambuco/UPE.

Em relação à análise de caso, optou-se pela experiência que foi implementada a partir de novembro de 2015 na Faculdade de Administração e Direito de Pernambuco – FCAP/UPE em razão de uma vistoria da SCGE no período de outubro/2015 para avaliação e emissão de opinião sobre a adequação e suficiência na composição documental e no arquivamento de processos de prestação de contas, e em decorrência da pesquisadora pertencer ao quadro de servidores administrativos do órgão objeto de análise na função de Coordenadora Administrativa e Financeira desde 2015 e ter liderado o processo de mudanças impostas pelo órgão de controle externo, pelas legislações vigentes e pela facilidade de acesso às informações para a realização da pesquisa documental. E, em razão de fazer parte da gestão da unidade de ensino, é relevante registrar os avanços que se alcança com a aplicação prática dos conceitos orientados pela SCGE em seu manual e nas legislações vigentes.

O procedimento de coleta foi à pesquisa documental, cuja característica "é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias" (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174), que lançou mão da análise de documentos tais como: os relatórios de prestação de contas, instruções normativas, parecer de inspeção, planilhas de indexação e etc. Para a análise dos dados coletados levou-se a cabo a análise aprofundado dos relatórios, análise de como se apresenta as planilhas de indexação, a verificação em relação a composição dos documentos arquivados e de como estão sendo arquivados as documentações nas caixas arquivos e posteriormente como estão sendo guardadas toda essa documentação nos arquivos que estão sob responsabilidade da seção de Contabilidade/Prestação de Contas e com isso buscando realizar um estudo comparativo de como estava a situação do arquivamento em 2015 e como se encontra atualmente.

4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O objeto empírico em análise consiste na aplicação das orientações explanadas pela SCGE em seu manual, nas legislações vigentes e na observação e comparação dos resultados

na aplicação prática na unidade de ensino FCAP/UPE. Em outubro de 2015 a FCAP/UPE recebeu uma equipe de análise da SCGE para averiguar a adequação e suficiência do controle interno no quesito relacionado ao processo de arquivamento documental da prestação de contas.

Foram realizadas as vistorias necessárias para o levantamento de dados relativos ao objeto analisado e como parâmetro de avaliação tomando-se por base a composição do controle interno, ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e atividades de monitoramento (COSO, 2013).

E ao analisar-se as legislações vigentes, sites dos órgãos de controle, artigos, parecer de inspeção SCGE nº 028/2015 e nº 037/2016 promoveu-se e realizaram-se diversas reuniões orientativas com a equipe de gestão da unidade de ensino a fim apresentar o resultado do Parecer de Inspeção e em razão do resultado traçar o plano de metas para atender ao que propõe as orientações da SCGE, estruturaram-se de forma sistemática equipes para operar no processo de organização da documentação, arquivamento, preenchimento das planilhas de indexação e demais ações para atingir a meta predefinida mensalmente, objetivando a regularização dos processos de prestação de contas a partir de 2013 para atendimento de acordo com formatação predefinida pela legislação da SCGE, além disso, realizou-se a aquisição de armários e materiais de expedientes necessários dentro do limite orçamentário disponível na unidade de ensino analisada.

4.1 Parâmetros Adequação, Suficiência e Avaliação da SCGE

Nesta seção, apresentam-se os parâmetros definidos pela SCGE para análise dos dados coletados divididos em três aspectos. A primeira destaca-se, quanto ao aspecto de adequação, a segunda, quanto ao aspecto de suficiência e por fim, demonstram-se os aspectos de avaliação.

- a) Quanto aos aspectos de adequação, foi identificado, a partir dos requisitos normativos, o objetivo do controle, assim como os elementos necessários para o seu cumprimento.

Quadro 01: Critérios de avaliação da adequação do controle de arquivamento de processos de prestação de contas

Controle/Objeto de Avaliação	Objetivo	Fundamento	Elementos
Controle do arquivamento do processo de prestação de contas.	Garantir a integridade física, localização e acesso ao processo documental de prestação de contas.	- § 10 do art. 207 da Lei nº 7.741/78; - Art.4º, 9º, 10 e 11 do Decreto nº 38.935/2012.	1. Portaria de designação de servidor responsável; 2. Definição de responsabilidades; 3. Cadastro de processos de prestação de contas com indexadores para localização; 4. Local adequado para arquivamento; 5. Registro de movimentações; 6. Rotina de verificação e comunicação de descumprimento de prazos de retiradas; 7. Critério de acesso; 8. Norma interna que regule o arquivamento dos processos de prestação de contas.

Fonte: Elaboração SCGE (2015).

- b) Quanto ao aspecto da suficiência, tem-se que são critérios relacionados ao cumprimento do objetivo proposto que, no caso em análise, refere-se à segurança da integridade física, localização e acesso aos processos de prestação de contas.

Quadro 02: Critérios de avaliação da suficiência de controle do processo da prestação de contas

Controle	Objeto	Incide em toda amplitude	Não Incide em toda amplitude
Controle do arquivamento do processo de prestação de contas.	Processos documentais de prestação de contas.	Todos os processos documentais de prestação de contas têm seu arquivamento controlado	Nem todos os processos documentais de prestação de contas tem seu arquivamento controlado.

Fonte: Elaboração SCGE (2015).

- c) Quanto ao aspecto de avaliação, a partir da coleta de dados é aplicado os parâmetros de avaliação.

Quadro 03: Parâmetro para avaliação de controle do processo da prestação de contas

Resultado	Parâmetro
Adequado e suficiente	Contêm todos os elementos necessários ao cumprimento de seu objetivo e incide em toda a amplitude do objeto controle.
Adequado e insuficiente	Contêm todos os elementos necessários ao cumprimento de seu objetivo, mas não incide em toda a amplitude do objeto controle.
Inadequado e suficiente	Contêm parte dos elementos necessários ao cumprimento de seu objetivo e incide em toda a amplitude do objeto controle.
Inadequado e insuficiente	Contêm parte dos elementos necessários ao cumprimento de seu objetivo e não incide em toda a amplitude do objeto controle.
Inexistente	Não contêm elementos necessários ao cumprimento de seu objetivo.

Fonte: Elaboração SCGE (2015).

A coleta de dados para avaliação, sob esse aspecto, compreende a identificação da prática dos controles instituídos no aspecto anterior, de modo que as respostas positivas (SIM) indicam que os controles executados, mesmo que empiricamente, estão atingindo o objetivo esperado, enquanto as respostas negativas (NÃO) representam deficiências no controle e situações que precisam ser ajustadas.

Dessa forma, a seguir é apresentada a aplicação desse método sobre o controle de arquivamento de processos documentais de prestação de contas da unidade de ensino FCAP/UPE.

Procedeu-se à coleta de dados para avaliação do controle interno através da verificação da existência dos elementos necessários para atingir o seu objetivo, como definido no Quadro 01. A seguir, apresentam-se as constatações obtidas durante a verificação in loco e a análise documental nos processos de prestação de contas objetivando analisar a parti do que foi orientado pela SCGE em 2015 e como se apresenta atualmente o processo de arquivamento documental no controle da prestação de contas.

Quadro 04: Apresentação das constatações

Critério de avaliação da SCGE/PE	Recomendação da SCGE/PE – Ano 2015	Nível de atendimento às recomendações – Ano 2016	Nível de atendimento às recomendações – Ano 2017 até dezembro de

				2019 na ocasião da análise documental in loco
1) Definição de responsabilidades	Definição de responsabilidade (designação em portaria publicada no Diário Oficial)	Designar formalmente responsável pela unidade para responder e atender toda a demanda própria de prestação de contas.	Não atendida , pois não existe responsável pela prestação de contas designado em portaria.	Atendida
	Definição de responsabilidade (execução prática)	Definir responsável pela unidade para responder e atender toda a demanda própria de prestação de contas, delimitando as atividades de execução da despesa (financeiro), contabilidade e prestação de contas, prezando pela segregação de funções.	Atendida	Atendida
2) Cadastro de processos de prestação de contas em planilhas com indexadores para localização		Apresentar planilha de registro de todas as prestações de contas encaminhadas para arquivamento, com endereçamento de localização, indexadores de sinalização/identificação nos armários e nas prateleiras para viabilizar a busca.	Parcialmente atendida , pois existe planilha eletrônica de controle de processos arquivados, porém sem o endereçamento das prateleiras e armários.	Atendida
3) Local adequado para arquivamento		Acondicionar os documentos em caixas arquivos para garantir a integridade física dos arquivos.	Não atendida , pois os processos de prestação de contas continuam sendo armazenados em pastas A/Z.	Atendida , pois foi realizado a aquisição de 4 armários e caixas arquivos para acondicionar a pastas de A/Z todas devidamente sinalizadas. E, atualmente está sendo tramitado o ingresso da documentação comprobatória da prestação de contas no SEIGOV.
4) Registro de movimentação		Utilizar caderno de protocolo para registro específica da movimentação dos documentos/processos arquivados após a prestação de contas.	Parcialmente atendida , uma vez que existe apenas um protocolo geral do setor e não um específico para o controle da movimentação das prestações de	Atendida , pois foi criada uma planilha com informações relacionadas ao processo com a indicação de quantidade de páginas, nº da PC, setor solicitante, data e horário de

		contas.	saída e devolução.
5) Rotina de verificação de prazo de retirada	Não se constatou a realização/estabelecimento de procedimento rotineiro de monitoramento do prazo de 30 dias para a devolução.	Não se aplica (só há saída de cópias).	Não se aplica (só há saída de cópias).
6) Norma interna que regule o arquivamento dos processos de prestação de contas	Instituir através de instrução normativa a homologação das práticas de prestação de contas.	Não atendida	Atendida, pois através da instrução normativa 01/2017-FCAP.

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Conforme, demonstrado no Quadro 04 e a fim de avaliar e emitir opinião sobre a adequação e suficiência do controle interno do arquivamento de processos documentais de prestação de contas relativas à execução financeira da FCAP/UPE, encaminhadas a SCGE observa-se que no ano de 2016 de acordo com as medidas recomendadas pela SCGE/PE constatou-se que o referido controle de arquivamento de processos se apresenta “**inadequado e suficiente**”, restando observada melhoria no desempenho da unidade de ensino no que se refere à eficácia dos controles.

Em 2017, a direção da FCAP de posse do conhecimento sobre o desempenho da unidade de ensino realizou uma força tarefa com a equipe do financeiro/contabilidade no propósito de melhorar o controle interno. E em razão disso foi realizada várias mudanças no processo de arquivamento e controle da prestação de contas para atender ao que propõe a legislação da SCGE.

Atualmente a unidade de ensino pela análise in loco e mediante as mudanças realizadas pela gestão se apresenta até dezembro de 2019 no status “adequado e suficiente”, já em relação ao ano de 2020/2021, estamos processando a formatação em razão de mudanças ocorridas pelo trabalho em Home Office e a tramitação da documentação das despesas pelo sistema SEI GOV, embora seja relevante as observações constantes relativas as mudanças no que se refere aos procedimentos adotados no controle interno para que se permaneça sempre atendendo o que regulamenta as legislações e os órgãos de controle externo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à problemática deste artigo, o objetivo geral do estudo consiste em analisar como pode-se configurar institucionalmente o processo de análise e arquivamento da documentação das prestações de contas concernentes a execução financeira das despesas públicas da FCAP/UPE de acordo com as perspectivas institucional e apreciativa da SCGE/PE, enquanto organização de controle externo.

Para tanto, cabe considerar que se desenvolveu a interdisciplinaridade como um desafio que reuniu neste contexto, a busca pela inovação na gestão, através de ferramentas de compliance, que dificilmente é utilizada preventivamente, mas busca-se a utilização em razão de algum episódio interno ou externo que se apresenta de forma iminente, tais como a necessidade na obtenção de medidas atenuantes, e em caso de aplicação de alguma penalidade. Em que faz-se necessário o estudo de conceitos relacionados à controle externo, pesquisa documental, controle no setor público, controle interno, prestação de contas e outros com os quais trouxeram fundamentação à pesquisa e à associação que se fez com os elementos que vieram formar o estudo de caso na execução pratica do processo de arquivamento da prestação de contas da FCAP conforme orientação da SCGE/PE.

Embora a SCGE/PE seja um órgão recente na estrutura do estado de Pernambuco, porém, nasceu gozando de prerrogativas especiais fruto de demandas sociais e políticas, além

dos impulsos dados à inovação que tanto impactaram nos ideais defendidos no que se refere à gestão e controle da coisa pública demonstrou através da atuação um relevante papel como orientador no processo de arquivamento das prestação de contas da FCAP/UPE.

Neste sentido, foram atingidos os objetivos traçados dos quais emergiram as mudanças nas configurações de ordem institucional e também apreciativa, necessárias para se delinear a FCAP como organização objeto do estudo.

Sendo assim, o objetivo proposto na pesquisa foi concebido com a finalidade de delinear como foi desenhado o processo para atendimento do que regulamenta a SCGE/PE no processo de prestação de contas.

Contar com uma SCGE/PE que desenvolva uma atuação positiva poderá vir a trazer impacto favorável à posição singular que esta deseja ocupar no setor público estadual, desde que se torne, cada vez mais, protagonista de diversas ações importantes para a sociedade pernambucana.

O artigo aponta para os resultados tanto institucionais como apreciativos revelados no âmbito das atividades relatadas durante a coleta de dados, tendo se incentivado a FCAP/UPE a pensar acerca de como suprir algumas lacunas existentes relacionadas ao seu papel como instituição pública e a relevância do controle de prestação de contas que são encaminhadas mensalmente a SCGE/PE em que mostra-se eficaz em relação ao atendimento das normativas buscando com isso promover uma melhor gestão prezando por uma tomada de decisão assertiva.

Conclui-se, que essa pesquisa se destaca por explicar a atuação do controle externo como orientador de mudanças na atuação dos órgãos públicos estaduais de Pernambuco e a relação ao atendimento as orientações normativas da SCGE/PE para o controle nos processos de composição e arquivamento documental da execução financeira das despesas públicas na prestação de contas, como demonstra-se o resultado que unidade de ensino FCAP vem alcançando com o passar dos anos. Vale notar ser relevante o monitoramento para reavaliar e promover uma constante melhoria nos processos e procedimento em razão das novas tecnologias e normativas.

Da mesma forma, estima-se que a pesquisa realizada sirva como antecedente para pesquisas futuras, podendo contribuir para fortalecer as linhas de pesquisa relacionada ao estudo de modelos teóricos e perspectivas no âmbito da teoria do controle externo no processo de prestação de contas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B., CARVALHO, I. *Programas de Compliance: foco no programa de integridade*. In: Carvalho, A. C., Bertoccelli, R. P., Alvim, T. C., Venturini, O. (Coord.). Manual de Compliance. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ARRUDA, C. (2020, janeiro). O papel da Controladoria na Administração Pública. In: International Conference In Accounting, 20. *Anais eletrônicos*. São Paulo: USP, 2020. Recuperado de: <https://abre.ai/b5rY>.

BINDER, V. A. M., COIMBRA, M. A. (2010). *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas.

CANDELORO, ANA PAULA P. Os 9 passos essenciais para fortalecer o compliance e a governança corporativa nas empresas. In: Harvard Business Brasil, 2013.

CARVALHO F, J. S. (2014). *Manual de Direito Administrativo*. 27 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO, 2013. *The 2013 COSO Framework & SOX Compliance*. Recuperado de: <https://abre.ai/b2Ak>.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988, promulgada em 5 outubro 1988. (2003). (32 ed.). São Paulo: Saraiva.

DECRETO nº 38.935, de 7 de Dezembro de 2012 e alterações. Dispõe sobre o Regulamento dos procedimentos de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas pelos órgãos ou entidades executoras. Recuperado de <https://abre.ai/b2AW>.

FERNANDES, L. T., SANTOS, F. J. S., COSTA, L. S. Fundamentos do Modelo Gerencial Brasileiro: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Natal à Luz da Teoria da Escolha Pública. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, v. 15, n. 2, pp. 21-34, mai./ago. 2020.

GAMA, J. R., Rodrigues, G M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transinformação*, Campinas, v. 28, n. 1, pp. 47-58, abril, 2016.

GIL, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa* (2 ed.). São Paulo: Atlas.

Grateron, I. R. G. Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de Estudos, FIPECAFI*, n. 21, pp. 1-18, maio-ago.1999.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. (2013). *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público*. Comitê de Normas Profissionais INTOSAI, Viena, 2013.

LEI Nº 7.741, de 23 de Outubro de 1978 e alterações. Dispõe sobre o Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Recuperado de <https://abre.ai/b2AQ>.

LIMA, L. H. (2008). Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões. Rio de Janeiro: Elsevier.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5 ed.). São Paulo: Atlas.

OLIVA, M. D., SILVA, R. G. (2018). *Notas sobre o compliance no Direito brasileiro*. *Quaestio Iuris*, v.11, n. 04, pp. 2708-2729.

OLIVEIRA, A. G., PISA B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 5.

PEREIRA, C. M. A. (2015). *O controle externo da administração pública: distorções e desafios nos municípios alagoanos (2002-2012)* (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife, PE, Brasil.

PESSANHA, C. Accountability e Controle Externo no Brasil e Argentina. *In: Direitos e Cidadania - Justiça, Poder e Mídia*, Castro, A. G. (Coord.), Rio de Janeiro: FGV, 2007, pp. 139-167.

PINHEIRO, D. A. R. (2016). A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 5, p. 869.

PRODANOV, C. C., Freitas, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Recuperado de: <https://abre.ai/b5xW>.

ROCHA, C.L.A. (1999). *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva.

SCGE/PE. *Manual de Prestação de Contas – 2014*. Pernambuco, 2014. 52 p.

SCGE/PE (2015, novembro). *Parecer de Inspeção SCGE/DAPC/CPC Nº 028/2015*, Recife, PE, Autor.

SCGE/PE (2016, dezembro). *Parecer de Inspeção SCGE/DAUD/CFP Nº 037/2016*, Recife, PE, Autor.

SILVA, F. A., POUERI, C. M. (2016). Prestação de Contas no Setor Público: Qual é o Alcance da Difusão dos Resultados da Organização? *Rev.fac.cienc.econ*, v. 24, n. 1.

SUZARTE, J. A. S., MARCELINO, C. V., ROCHA, J. S. (2011). As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 1.

ZANETTI, A. F. (2016). Lei Anticorrupção e Compliance. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 15, pp. 35-60.