

Uma Abordagem sobre as Práticas de Governança no Setor Público Relativas ao Gerenciamento de Risco, Auditoria e Controle Interno Aplicados à Gestão Patrimonial: Um estudo de caso em um Instituto Federal de Educação.

Camila Martins de Freitas
Instituto Federal da Paraíba - IFPB

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

José Jassuipe da Silva Morais
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

RESUMO

Diante das novas práticas de gestão associadas à corrente da *New Public Management* - NPM exigindo que a administração pública repense suas práticas e formas de gestão, a fim de reexaminar seu processo e resultados, surge a governança pública enquanto estrutura e ferramenta de gestão, desenhada para garantir que os resultados almejados pela sociedade sejam definidos e alcançados. Assim, essa pesquisa consiste em um estudo de caso que, no primeiro momento, se propõe a delinear os contornos da gestão patrimonial. No segundo momento, dada a emergência da governança pública como instrumento para as práticas administrativas na atualidade, traz a discussão a respeito da categoria controle, que se constitui em um dos pilares para a governança pública postulados pela IFAC, bem como pelo TCU. Por conseguinte, através da observação direta e com base nas informações coletadas em relatórios, processos, regulamentos internos e demais normativas internas e externas, o estudo visa levantar a aplicação da dimensão controle na gestão patrimonial do IFPB, campus Campina Grande. O estudo concluiu que o mecanismo de controle para a boa governança pública na gestão patrimonial do IFPB, campus Campina Grande, satisfaz parcialmente as exigências da categoria propostas pela IFAC e TCU, necessitando de aprimoramento em diversos aspectos. Existe a expectativa de que com a futura adesão ao SIADS, em virtude da sua integração ao sistema financeiro (SIAFI), a compatibilidade de informações dê um contributo significativo a esta dimensão.

Palavras-chave: Gestão Patrimonial, IFAC, Institutos Federais.

ABSTRACT

In view of the new management practices associated with the New Public Management - NPM chain requiring the public administration to rethink its management practices and forms, in order to reexamine its process and results, public governance emerges as a management structure and tool, designed to ensure that the results desired by society are defined and

achieved. Thus, this research consists of a case study that, at first, proposes to outline the contours of wealth management. In the second moment, given the emergence of public governance as an instrument for administrative practices today, it brings up the discussion about the control category, which constitutes one of the pillars for public governance postulated by IFAC, as well as by TCU. Therefore, through direct observation and based on the information collected in reports, processes, internal regulations and other internal and external regulations, the study aims to raise the application of the control dimension in the patrimonial management of the IFPB, Campina Grande campus. The study concluded that the control mechanism for good public governance in the heritage management of the IFPB, Campina Grande campus, partially satisfies the category requirements proposed by IFAC and TCU, requiring improvement in several aspects. There is an expectation that with future membership of SIADS, due to its integration with the financial system (SIAFI), information compatibility will make a significant contribution to this dimension.

Keywords: Patrimonial Management, IFAC, Federal Institutes.

1- INTRODUÇÃO

A governança é um conceito que encontra cada vez mais espaço na esfera pública, seja na literatura especializada quanto nas ações administrativas. Desta forma, para sua melhor compreensão, é relevante destacar alguns entendimentos a esse respeito. Segundo Slomski (2008, p.160), a governança pública é definida como a forma de governar e administrar as instituições; refere-se a preservação do inter relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas.

Para Matei e Drumasu (2015, p. 495), este conceito se traduz em um mecanismo de controle e liderança, a partir de um conjunto de princípios e regras claras. São métodos de gerenciamento e controle de riscos, fundamentais para alcançar o fim a que a entidade se destina, ou seja, satisfazer os anseios da sociedade.

Neste escopo, o IFAC (2001) considera que a governança pública engloba a estrutura (econômica, administrativa, legal, política, social, ambiental, entre outras) que assegura os resultados almejados pelas partes interessadas sejam definidos e atingidos. Para tanto, deve estar pautada nos princípios da transparência, integridade e na responsabilidade de prestar contas (*Accountability*). A fim de alcançar tais pressupostos, o estudo 13 do PSC da IFAC traçou algumas recomendações de governança para as instituições públicas, a saber: padrão de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos.

A partir do posicionamento da IFAC, o TCU interpreta a governança pública enquanto “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.” (Brasil, 2014, p.5). Neste sentido, para implementar as funções de avaliar, direcionar e monitorar, devem ser utilizados os mecanismos de liderança, estratégia e controle (Brasil, 2014, p. 36).

Observa-se que o IFAC e o TCU estabelecem o controle como uma das bases necessárias para se efetivar a governança pública. O estudo parte do enfoque dessas duas entidades em virtude de sua relevância. O primeiro se constitui num organismo internacional de normatização da contabilidade, possuindo o *Public Sector Committee* (PSC) em sua composição, que elabora conteúdos de aperfeiçoamento da gestão financeira e contábil no setor público (SCARPIN; SÖTHE; KREUZBERG, 2012), os quais são adaptados e incorporados à contabilidade brasileira.

Já o Tribunal de Contas da União é órgão administrativo que, auxiliando tecnicamente o Congresso Nacional brasileiro, atua nas funções de controle externo da Administração Pública, possuindo dentre as suas atribuições, o papel fiscalizador, normatizador e, por vezes, judicante.

Assim, ele “é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade” (TCU, 2014). Buscando contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, considera-se que os órgãos de controle possuem papel preponderante no fomento da governança pública. (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Logo, tendo em vista a influência desses dois órgãos nas entidades públicas, a presente pesquisa se debruça sobre o controle a partir das considerações trazidas prioritariamente pelos mesmos, somados à contribuições de estudiosos da área.

Passando à temática da gestão patrimonial, sob a ótica de Coutinho (2004, p. 8) existem inúmeros controles sobre os bens públicos, “seja em virtude de sua importância, quando disponível para o atendimento de outras necessidades públicas, seja em virtude de origem pública dos recursos aplicados para suas aquisições, que determinam uma especial atenção sobre os mesmos”.

Assim, diante da relevância em estudar o tema supracitado, esta pesquisa busca utilizar o controle como instrumento de análise da gestão patrimonial. Deste modo, o presente estudo tem como objeto a gestão dos bens públicos móveis, exclusivamente os de caráter permanente, no IFPB, campus Campina Grande, posto que são os bens que, em linhas gerais, possuem maior custo ao erário público e necessitam de um controle mais rígido.

O IFPB é uma autarquia detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. É uma instituição educativa que oferta cursos da educação básica a pós-graduação. O Campus Campina Grande surgiu em 2007, enquanto unidade descentralizada do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba – CEFET, sendo intitulado de campus de Campina Grande do IFPB em 2018.

Em verdade, o IFPB é uma instituição que detém diversos bens antigos e novos, que necessitam de uma robusta política interna de administração patrimonial. Por este motivo, a pesquisa busca responder a seguinte questão:

A gestão patrimonial do IFPB satisfaz a recomendação de controle, proposta pela IFAC e pelo TCU, para atingir as boas práticas de governança pública?

A fim de responder tal propositura, o artigo consiste em um estudo de caso que parte do levantamento de dados coletados em relatórios, sistemas, documentos internos, normativas internas e externas e observação direta do campus para analisar a aderência da gestão patrimonial à dimensão controle da governança pública.

Feitos esses esclarecimentos, a fim de delinear o escopo da pesquisa, faz-se necessário adentrar no objeto em comento: a gestão patrimonial. Logo, após tal elucidação, aprofunda-se no entendimento da categoria controle, que compõe um dos alicerces para a governança pública.

2 - GESTÃO PATRIMONIAL

No tocante à gestão patrimonial, Fernandes (2018) desenvolve um estudo de natureza qualitativa, de tipo descritivo e exploratório acerca dos bens móveis nas unidades do Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). Assim, analisou o fluxo dos procedimentos básicos referente ao controle de bens na instituição, seja eles: recebimento, distribuição, movimentação, inventário e baixas patrimoniais.

Foram realizadas entrevistas com os gestores patrimoniais das unidades e aplicado um questionário a sete servidores, dos dez, que compõem o setor, possibilitando elencar as dificuldades pontuadas por eles na execução das atividades. Nessa pesquisa, foram utilizadas fontes primárias e secundárias e observou-se que, por mais que se trate de um estudo atual, “a pesquisadora enfrentou dificuldades em encontrar textos críticos e reflexivos, pois há poucos trabalhos acadêmicos sobre o tema do controle patrimonial” (FERNANDES, 2018, p. 64).

Em seu referencial teórico, a autora em questão parte de uma abordagem macro para uma análise específica. Deste modo, contextualiza a administração de materiais, conceituando e delineando a classificação desses bens. Em seguida dá realce à contabilidade pública e as mudanças para o enfoque patrimonial. Na sequência, versa sobre os aspectos do controle patrimonial nas entidades do Estado. Por fim, após a realização da pesquisa, conclui que o controle patrimonial é executado parcialmente, não obedecendo à reavaliação dos bens e à depreciação, como exige a NBCASP.

Outra pesquisa, realizada por Nunes (2015) aplica a teoria do agenciamento (principal/agente) na relação servidor com carga patrimonial/Universidade Federal de Brasília (UNB). Dessa forma, adaptando à Teoria da Agência, que aborda o conflito de interesse, tem-se os agentes enquanto os servidores que possuem bem patrimonial sob sua responsabilidade (UNB). Nesse momento, discute-se meios de incentivo e controle.

Na metodologia, o autor lançou mão da pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Como instrumentos de coleta, utilizou-se o questionário com amostra de servidores com carga patrimonial. A pesquisa diagnosticou a assimetria entre a realidade dos bens e as informações dispostas no sistema. Assim, como incentivo, a partir das respostas obtidas, foram sugeridas a atualização patrimonial com mais frequência e aprimoramento do sistema de controle.

Nascimento (2013) faz uma análise da gestão patrimonial da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A partir do uso do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), ela utiliza esta última instituição como parâmetro, no tocante ao uso do SIPAC, a ser efetivado na UFPB. Para tal, seu trabalho é referenciado a partir da contextualização dos modelos de gestão

pública, apontando para as iniciativas desta em efetivar o gerencialismo. Também realça as normativas em vigor, no que diz respeito à temática.

O foco maior da pesquisa citada é direcionado para as tecnologias e sistemas de informação, no atendimento a serviços públicos e enquanto ferramenta organizacional para o setor de patrimônio. De caráter qualitativo e quantitativo, utilizando entrevistas e questionários com servidores do setor patrimonial, o estudo traça um diagnóstico da gestão patrimonial, pontuando as deficiências existentes. Concluindo, os autores discutem propostas que auxiliariam no alcance de uma melhoria na gestão de bens da UFPB, enfatizando sempre o sucesso alcançado na UFRN com a utilização do SIPAC.

A gestão patrimonial é uma peça-chave para o bom funcionamento de uma entidade, posto que, como afirmam Francischini e Gurgel (2010, p.1), “uma Administração de Materiais inadequada é um forte sintoma de uma Administração Geral ineficaz”. Neste sentido, é importante considerar o que se entende por administração patrimonial no âmbito da Administração Pública.

Coutinho (2004, p. 8) entende que no sentido amplo tal conceito aborda dois pontos. O primeiro corresponde a forma de administrar os bens (que já são pertencentes a entidade), de acordo com sua finalidade legal ou natural, de competência do poder Executivo (em sentido estrito), sem a necessidade de autorização legislativa quanto às normas específicas que regem os bens públicos.

Quanto ao segundo ponto da gestão patrimonial da Administração Pública, o autor remete à aquisição e alienação dos bens, estando essa submetida a prévia manifestação do Poder Legislativo.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000), as entidades públicas observaram que havia a necessidade de dispensar controle e preservação mais efetivos dos bens públicos. No entanto, durante muito tempo, as questões orçamentárias e financeiras eram o foco da Administração Pública, enquanto o controle patrimonial não possuía significativa atenção.

Desta maneira, nos dias atuais, teoricamente este cenário tem mudado, posto que o sistema de administração das finanças, do orçamento, do patrimônio, e da contabilidade, tanto da União quanto dos Estados e municípios, passaram a dar importância ao patrimônio, cobrando um detalhamento mais esclarecido dos seus bens (BARCELLOS, 2017, p. 16; COUTINHO, 2004, p. 33).

Devido à essa realidade, a Administração Pública tem observado a necessidade de implantar ações que resultem no aprimoramento da área de logística do patrimônio, no que tange a qualidade e eficiência dos processos (BARCELLOS, 2017, p.138). Apesar deste foco, Nunes afirma que a gestão patrimonial ainda não possui o devido cuidado e atenção por parte dos servidores que a executam (NUNES, 2015, p.20).

Neste viés, ao abordar os recursos patrimoniais, Pozo (2015, p 192) realça a importância dos bens para uma entidade operar e produzir serviços, que irão atender as demandas internas e externas. Ele discorre que é extremamente relevante uma

impecável adequação e manutenção do patrimônio para que a instituição obtenha êxito. Logo, adentrando na compreensão do tema, o autor explica:

Os recursos patrimoniais de uma organização compreendem instalações, máquinas, equipamentos e veículos que fazem possível sua existência, ou seja, sua operação. São todos os bens necessários para a empresa operar, criar valor e proporcionar satisfação ao cliente. Os bens patrimoniais não são adquiridos todos de uma só vez, mas durante sua existência (POZO, 2015, p. 192).

O autor também apresenta a classificação enquanto bens móveis e imóveis. Estes últimos, dizem respeito aos bens que não podem ser transportados, perdem a forma física, ou não podem ser movimentados. Como exemplo tem-se os terrenos, as jazidas, as pontes e os prédios. Quanto aos móveis, podem ser movimentados, permanecendo sua forma física, sejam eles as máquinas, os veículos, os móveis, etc.)

É nessa última categoria que essa pesquisa se concentra. Por isso, além deste entendimento, é necessário pontuar o que a lei define enquanto bens móveis, logo, tem-se: “São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social” (BRASIL, 1993, art. 82).

Desta forma, cada bem possui sua regulamentação específica, de acordo com a classificação que está inserido. Os materiais físicos se subdividem em materiais de consumo ou materiais permanentes. Essa classificação é de caráter contábil, utilizada no âmbito do SIAFI e refere-se à natureza de despesa. .

O material permanente, objeto deste trabalho, é citado pela lei 4.320/64 de 17 de março de 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), que limita-se a identificá-lo como aquele que possui duração superior a dois anos. Já o MCASP adota a definição mais detalhada, atribuída pela Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como se observa a seguir:

Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. Art. 3º - Na classificação da despesa serão adotados os seguintes parâmetros excludentes, tomados em conjunto, para a identificação do material permanente: I - Durabilidade, quando o material em uso normal perde ou tem reduzidas as suas condições de funcionamento, no prazo máximo de dois anos; II - Fragilidade, cuja estrutura esteja sujeita a modificação, por ser quebradiço ou deformável, caracterizando-se pela irrecuperabilidade e/ou perda de sua identidade; III - Perecibilidade, quando sujeito a modificações (químicas ou físicas) ou que se deteriora ou perde sua característica normal de uso; IV - Incorporabilidade, quando destinado à incorporação a outro bem, não podendo ser retirado sem prejuízo das características do principal; e V - Transformabilidade, quando adquirido para fim de transformação (BRASIL, 2002).

Desta maneira, caso o material se enquadre em uma das cinco condições apresentadas, ele será classificado como material de consumo. Neste sentido, tendo em vista que o bem passa por uma análise para determinar sua classificação, não se pode dizer que há um entendimento comum acerca da classificação dos mesmos. Isso devido a peculiaridade de cada objeto quando analisado pelos crivos acima detalhados.

Assim, diferentemente dos bens que possuem vida útil curta, pois não necessitam de prestação de contas depois de cumprirem sua finalidade, os bens permanentes integram o patrimônio da instituição, não podendo ser meramente descartados após o uso, ainda que identificados como inservíveis.

Em relação a gestão patrimonial, essa engloba o “recebimento, incorporação, conservação e distribuição de bens patrimoniais, além de se relacionar com outros segmentos internos e externos da instituição” (NUNES, 2015, p.20). Assim, após o recebimento do bem, deve ser incorporado no sistema de gestão patrimonial e financeiro.

Com o tempo, o bem sofre alteração de valor, devendo ser contabilizado no sistema esse ajuste, disponibilizando assim o valor contábil do bem. Segundo a macrofunção SIAFI 020343, “o valor Líquido Contábil é o valor do bem registrado na Contabilidade, em determinada data, deduzido da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada” (BRASIL, 1996, p. 56). Por fim, situado após o controle, o desfazimento é a última atividade relacionada ao bem público que o setor responsável efetua.

Acerca do sistema de controle patrimonial, “a implantação de um sistema de informação em uma gestão patrimonial não possibilita somente a informação suporte à tomada de decisão, mas também fornece subsídios às operações diárias da organização” (BARCELLOS, 2017, p. 81). Neste sentido, infere-se que é imprescindível que a instituição conte com um sistema robusto que atenda as demandas da gestão dos bens.

Quanto ao aspecto legal, a gestão patrimonial não possui uma legislação específica. Assim, rege-se por uma série de normativas, das quais o gestor público de bens deve valer-se na execução das suas atividades. Desta maneira, conforme a hierarquia das normas, a obediência deve ocorrer em primeiro plano à Constituição Federal, seguindo pelas leis, e por último, pelos dispositivos infralegais (Decretos, Instruções Normativas e Portarias).

Seguindo a mesma ideia de Barcellos (2017, p. 19) conclui-se então que é de grande importância a gestão patrimonial, posto que influencia diretamente na formação da estrutura da entidade. Especificamente na atividade pública, o patrimônio tem por finalidade satisfazer o interesse coletivo e a prestação do serviço público.

3- O PAPEL DO CONTROLE NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Observadas a presença da dimensão controle como instrumentos de execução da governança pública na propositura do IFAC e, conseqüentemente no TCU, passa-se ao entendimento desta categoria.

O controle diz respeito ao conjunto de controles adotados pela alta administração da entidade, adotados como meio para alcançar os objetivos da instituição, da eficiência e da efetividade dos processos, da segurança dos relatórios (sejam eles internos ou externos), da conformidade com as políticas internas e externas, regulamentos e demais normativas legais. (SLOMSKI, 2008)

Neste sentido, o IFAC associa o controle à efetivação dos seguintes aspectos: gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira, treinamento de pessoal. Do mesmo modo, o TCU defende que cada instrumento de governança relaciona-se a um grupo de elementos que auxiliam no alcance dos objetivos. Assim, na categoria controle, encontra-se a gestão e risco e controle interno, auditoria interna e *accountability*, e transparência. (Brasil, 2014, p. 38). O que significa em amarelo? posso tirar o realce? o que eu achar que está ok

Correlacionando os aspectos presentes em ambas conceituações, da IFAC (2001) e do TCU (2014), tem-se os seguintes elementos em comum: gestão de risco, controle interno e auditoria interna. Assim, a presente pesquisa se detém na análise dessas categorias enquanto componentes da função controle.

À luz da IFAC (2001), Slomski (2008, p.149) pontua que gestão de risco é identificar os objetivos da entidade e reconhecer os riscos na aplicação desses objetivos; consiste em avaliar, desenvolver soluções e monitorar os riscos dos procedimentos. (SLOMSKI, 2008, p.149). Observa-se aqui que este entendimento se aproxima do conceito geral de governança traçado pelo TCU, conforme exposto anteriormente. Assim, entende-se riscos como “desafios ou oportunidades, na medida em que dificultem ou facilitem o alcance dos objetivos organizacionais. (BRASIL, 2014, p. 22)

Dependendo do porte do empreendimento, projeto ou atividade a que a gestão de risco está direcionada, considerando as particularidades da instituição, existem alguns instrumentos que podem ser utilizados: inventários de eventos, entrevistas, checklist, brainstorming, diagrama de Ishikawa ou causa e efeito, SWIFT, pesquisas e questionários, análise de SWOT, diagrama da gravata borboleta ou bow-tie, análise de cenário, análise de fluxo de processos, etc. (BRASIL, 2018, p. 382). Neste sentido, Dias considera que:

Ferramentas e técnicas foram desenvolvidas e a cada dia se aprimoram, permitindo aos gestores adequar metodologia que envolvendo conhecimentos teóricos, experiências, relações pessoais e dinâmicas de grupo, mapeiem os riscos para posterior tratamento em adequação ao nível suportado pela organização. Para tanto, deve prever ampla comunicação e consulta às partes interessadas [multidisciplinariedade] já que esta interação permitirá melhor análise crítica. (DIAS, 2019, p.28).

O TCU sugere que após a identificação dos riscos, seja implantado um plano de continuidade referente aos aspectos críticos e a atribuição de responsabilidade por conduzir a sistemática da gestão de risco. Os dados resultantes obtidos devem servir para as instâncias de governança ampararem seus processos decisórios. (Brasil, 2014, p. 57)

Compreendida a gestão de riscos e suas formas de execução, segue a análise do controle interno. Segundo o *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO) no seu modelo de estrutura integrada:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, pela administração e por outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados às operações, divulgação e conformidade. (COSO, 2013)

Este deve ser realizado pela gestão e demais servidores designados para este fim. Deve garantir a confiabilidade das ações adotadas, assim como a eficiência e a efetividade dos processos (que por sua vez devem ser analisados à luz dos objetivos e metas de desempenho). Deve ser estabelecida uma estrutura em que o controle seja concretizado na prática, com resultados apresentados em relatórios anuais da instituição (IFAC, 2001).

Nesta perspectiva, Negrão e Pontelo reforçam que:

Os controles internos são essenciais para o sucesso de qualquer organização. [...] Pode-se sintetizar em uma frase a importância do controle interno para qualquer organização: “prevenir é muito mais importante do que punir. Ou a mais comum e utilizada por todos: “prevenir é melhor do que remediar. (NEGRÃO; PONTELO, 2014, p.47)

A relevância do controle interno nas organizações públicas é refletida na Constituição Federal brasileira que, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, em seu artigo 70, assevera que cada poder deve estabelecer um controle interno.

O TCU ratifica esse entendimento, posto que, do mesmo modo que ocorre com a gestão de risco, pontua que a administração deve responsabilizar-se pelo controle interno, além de proceder ao seu monitoramento e avaliação pela alta administração.

Logo, este mecanismo consiste em um conjunto de princípios, métodos e procedimentos regulamentados em leis e normas internas. Assim, quando efetivadas pela instituição, minimizam os riscos, uma vez que fiscalizam a execução das rotinas laborais, dispensando certa segurança no sentido de que os objetivos institucionais podem ser atingidos (SILVA, 2015, p.10).

Além dos objetivos específicos institucionais, na esteira da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), o TCU afirma que para lograr êxito no controle interno é necessário seguir os seguintes objetivos gerais: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de accountability; cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano (BRASIL, 2014; *apud* INTOSAI, 2004).

Adentra-se então na análise da auditoria interna, que assegura a revisão sistemática e disciplinada das atividades executadas, a confiança, a integridade e a conveniência das finanças, bem como demais aspectos relacionados a estas esferas (IFAC, 2001).

Em linhas gerais, a auditoria avalia se o controle interno estabelecido pela gestão tem sido eficaz. Se constitui numa atividade independente que possui o papel de avaliar e prestar consultoria, atribuindo valor e melhoria na instituição. Ela dá suporte para que a organização atinja seus objetivos, por meio de uma abordagem sistemática, avaliando e aprimorando a eficácia dos procedimentos de gestão de risco, controle, bem como de governança. (IIA,2011).

Em 2003, revisando o documento de sua autoria intitulado “Norma Internacional de Auditoria 240: A responsabilidade do auditor de considerar fraude em uma auditoria de demonstrações financeiras”, o IFAC lançou uma minuta de exposição em que ratifica a necessidade do auditor em possuir uma atitude proativa, no sentido de ser enfático em aspectos relacionados a fatores de risco, bem como de sinais de fraude.

Neste escopo, o TCU explica que a função auditoria tem ampliado, assim, está além da avaliação dos procedimentos de controle, abarcando também a gestão de risco e da governança. Deste modo, relaciona algumas práticas para a devida execução da auditoria. (BRASIL, 2014, p.59)

A primeira prática deve ser o estabelecimento da função de auditoria interna, em que se define os propósitos, a autoridade e a responsabilidade da mesma em estatuto, constando sua posição na instituição, a disponibilidade de recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades, e as atribuições claramente definidas. Assim, a função auditoria deve produzir relatórios relevantes para a gestão.

A segunda ação consiste em prover meios para que a auditoria interna seja independente e proficiente. Assim, a auditoria deve ser reportada à mais alta instância interna. Engloba também a definição de diretrizes em situações de conflito de interesses, bem como a identificação de aptidões indispensáveis ao desenvolvimento de suas responsabilidades, provendo meios para que os auditores internos disponham, em conjunto, das aptidões identificadas.

A última prática recomendada pelo TCU consiste em assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização. Devem ser traçadas diretrizes para que a auditoria interna auxilie no aprimoramento dos processo de governança, de gestão, assim como no gerenciamento de riscos e controles.

Relaciona-se também com a elaboração de diretrizes para o planejamento das atividades, com a aprovação de plano de auditoria interna, que deve embasar-se nos objetivos e metas vigentes. A partir das diretrizes e planos definidos, as atividades da auditoria devem ser executadas e posteriormente avaliadas, implementando medidas para a sua melhoria quando pertinente.

Por fim, observa-se que a gestão de riscos, o controle interno e a auditoria são mecanismos interligados que devem ser monitorados, examinados e aprimorados, quando necessário. Devem ser utilizados para que as instâncias superiores de governança da entidade tome as providências cabíveis para minimizar os pontos negativos. Se bem executados, propiciam a efetividade do controle na instituição. Por este motivo, tal aspecto necessita de atenção especial nas práticas de gestão das entidades públicas.

4 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao analisar o controle interno dos bens patrimoniais no IFPB, este utiliza como ferramenta o Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), em que há a integração dos setores patrimoniais de todo o IFPB, uma vez que é um sistema em rede. Nesse sentido, toda transferência interna no IFPB ocorre via sistema, não sendo necessário efetivar uma nova entrada dos bens, evitando possíveis erros de duplicidade de entrada quando transferidos entre os campus.

Também não há mais a necessidade de o gestor de materiais efetuar o relatório mensal de bens, visto que o próprio sistema disponibiliza tal procedimento. É possível anexar fotos dos itens, bem como nota fiscal. Houve um aumento significativo dos filtros direcionados, em relação ao sistema anteriormente adotado. Desta maneira, todas as atividades de controle estão vinculadas ao sistema.

Contudo, apesar destes pontos positivos, o sistema não é interligado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Assim, são realizados dois controles distintos referentes aos bens. Foi observado, por meio de relatórios em ambos sistemas, bem como na “Declaração do Contador - 2019”¹, que as demonstrações contábeis do campus Campina Grande não estão em conformidade com os dados constantes no sistema patrimonial. No entanto, com o sistema porvir, a plataforma SIADS (Sistema Integrado de Administração de Serviços)², este problema será sanado.

Uma vez que, nessa nova configuração, o sistema financeiro (SIAFI) seja interligado ao patrimonial (SIADS), as informações de ambos setores devem estar em consonância, quando ocorrer a migração. No caso do IFPB, todos os campi estão focados em, primeiramente, efetivar a conformidade financeira entre o Patrimônio e o sistema financeiro orçamentário, para que, quando ocorrer tal migração, a realidade patrimonial esteja compatível com os dados financeiros presentes no SIAFI.

Esse ajuste deveria existir independente da adesão à nova plataforma, segundo as normativas pertinentes. Contudo, a realidade é bem distinta desse ideal. Diante desse cenário, observou-se como programação a ser realizada nas rotinas patrimoniais do campus Campina Grande a execução de tal conformidade no decorrer do ano 2020, após a realização do

¹ A Declaração do Contador se constitui em um documento exigido legalmente na prestação de contas dos órgãos públicos federais, disponibilizados no site institucional e enviado ao TCU.

² Em 2018, por meio da Portaria 385, de 28 de novembro de 2018, o Governo Federal instituiu o Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS), que constitui numa ferramenta operacional de gestão e controle de materiais de consumo, bens patrimoniais e serviços de transporte (SERPRO, 2019). Trata-se de um sistema que padroniza as informações patrimoniais no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e empresas públicas dependentes do Poder Executivo Federal. Vincula a gestão administrativa à orçamentária financeira, uma vez que os dados alimentados nesse sistema serão integrados ao SIAFI em tempo real.

inventário. No entanto, em virtude do contexto de pandemia, não há expectativa de conclusão do inventário no corrente ano.

Quanto ao controle físico, verificou-se que os inventários não foram realizados nos últimos quatro anos. Um dos motivos é que existe uma gama de bens deteriorados de difícil identificação, que estão direcionados ao próximo processo de desfazimento. Desse modo, a própria realização do inventário encontra limitações para identificar tais bens, assim como os servidores do setor patrimonial.

Quando da aquisição dos materiais permanentes, estes são tombados com etiquetas de numeração. Em relação à movimentação no próprio campus, a coordenação de Almojarifado e Patrimônio realiza o controle interno com a verificação dos bens por amostra, em alguns setores. Diante da mudança de localização ou de posse do bem, o servidor deverá comunicar à Coordenação de Patrimônio e Almojarifado, para que seja alterado também no sistema.

Apesar de estarem cientes da necessidade em informar ao setor, é comum que haja remanejamento de posse ou localização dos bens sem a comunicação à coordenação responsável, dificultando assim um controle mais preciso por tal coordenação.

Seguindo a análise da auditoria interna no controle, observa-se que o IFPB possui auditoria interna, constante em estatuto, com as atribuições bem definidas, conforme solicita o TCU. Também elabora o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), com as atividades efetivadas pelo mesmo, sendo submetidos ao Conselho Superior, como também a Controladoria Geral da União (CGU).

A auditoria do IFPB ocupa posição hierárquica independente das outras instâncias, atuando como órgão auxiliar do Conselho Superior. Quanto à última prática recomendada pelo TCU, em que sugere que a auditoria trace diretrizes para uma boa governança, observa-se que a mesma busca atingi-lo especialmente através do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). Este documento prevê as atividades ou macroprocessos a serem realizados no decorrer do ano. Por meio dele elabora-se o programa de auditoria, que se traduz no planejamento mais operacional, elencando o setor ou processos que serão auditados.

Quanto ao gerenciamento de riscos, existe uma plataforma a ser alimentada pelos gestores e demais servidores, denominada PLANEDE³. A proposta é que as informações constantes nela auxiliem no desenvolvimento da boa governança e na gestão de riscos, a ser utilizada pela auditoria interna e alta gestão. Contudo, observou-se que a alimentação desta plataforma é uma prática incipiente, não fazendo parte efetivamente das rotinas dos gestores do campus Campina Grande, uma vez que não é de fácil manuseio.

Quanto a realização de auditoria interna no setor patrimonial do campus Campina Grande, verificou-se que este nunca foi alvo da mesma. Depreende-se que a presença da mesma seria benéfica para realçar pontos a serem aprimorados pela coordenação em comento.

³ Trata-se de um planejamento decenal desenvolvido em plataforma eletrônica da instituição. “O estudo que resultou no PLANEDE 2025 foi concluído em 27 de outubro de 2016, lançado em sessão solene em 13 de março de 2017 e selecionado entre as 5 melhores práticas exitosas de gestão na 41ª Reunião de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica em 22 de novembro de 2017. Desde 2016, os relatórios oficiais e indicadores de desempenho do IFPB são elaborados dentro do sistema de gestão do PLANEDE 2025” (IFPB, 2018, não paginado).

Em relação a gestão de riscos, que norteia a auditoria interna na escolha dos processos a serem avaliados, encontrou-se no último Relatório Anual – 2018 (IFPB, 2018), o macroprocessamento “Gerir Patrimônio” obteve o valor de 16,80, numa escala em que os processos com riscos maiores apresentados receberam a pontuação 60. Logo, a probabilidade de o setor passar por auditoria continua mínima.

A gestão de riscos efetivada pelo próprio setor dar-se por meio de reuniões esporádicas da Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio, bem como por discussões tratadas com a instância imediatamente superior, seja ela a Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças. Existe a previsão no Planede para reuniões dos setores patrimoniais de todos os campus. Contudo, até o presente momento, houve o 1º Encontro de Gestores Patrimoniais do IFPB em novembro de 2019, realizado pela Direção de Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais do IFPB. Esta mesma direção, administra um grupo de gestores de materiais no Whatsapp, que serve de canal de comunicação para tratar das questões pertinentes ao setor, contribuindo assim para a gestão de riscos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o mecanismo de controle para a boa governança pública na gestão patrimonial do IFPB, campus Campina Grande, satisfaz parcialmente as exigências da categoria propostas pela IFAC e TCU, necessitando de aprimoramento em diversos aspectos. Existe a expectativa de que com a futura adesão ao SIADS, em virtude da sua integração ao sistema financeiro (SIAFI), a compatibilidade de informações dê um contributo significativo a esta dimensão.

Observou-se a necessidade de maior engajamento da comunidade acadêmica em auxiliar no controle interno dos bens, informando sobre mudanças de posse e localização à Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio. No tocante a auditoria interna, verificou-se como ponto negativo a ausência desta no setor em comento. Em se tratando da gestão de riscos, infere-se que é preciso reuniões frequentes, tanto no âmbito do IFPB como um todo, quando no setor do campus, para realização do seu monitoramento, no intuito de dirimir eventuais problemas na execução do controle.

Anseia-se que este trabalho traga contribuições no sentido de fortalecer a dimensão controle presente na governança pública. Espera-se deste modo que o diagnóstico da gestão patrimonial auxilie na implementação de medidas corretivas, a fim de mitigar os aspectos negativos destacados do controle dos bens patrimoniais e induza a manutenção das ações positivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Manual SIAFI.** 1996. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/manualsiafi.pdf. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL, Franklin. A arte e a técnica de identificar riscos. In PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pirronte Aguirre de (Coord.) **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: Integridade para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 382.

COSO. **Controle Interno - Estrutura Integrada.** Instituto dos Auditores Internos do Brasil. 2013.

COUTINHO, Roberto de Andrade. **Gestão patrimonial na administração pública.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

DIAS, José Aléssio de Freitas. **Compliance officer no Brasil: uma visão sobre a responsabilidade criminal do chief compliance, ante a existência de um programa de integridade e a assunção da função garante.** 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2568/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Jos%C3%A9%20Al%C3%A9ssio%20de%20Freitas%20Dias_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA_2019.pdf?sequence=1 . Acesso em: 23 mai.2020.

IFPB. **Declaração de contador IFPB.** 2016. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/praf/assuntos/documentos-praf/area7>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. **Manual de rotinas de patrimônio.** 2016 Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/praf/patrimonio/documentos-e-manuais/manual-de-patrimonio-doifpb.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. **Portaria 385, de 28 de novembro de 2018**. Institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - SIADS, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e empresas públicas dependentes do Poder Executivo Federal Disponível em: <<https://www.ifpb.edu.br/praf/patrimonio/documentos-e-manuais/portaria-385-2018-siads.pdf/view>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. **Resolução nº 246, de 18 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, nos termos da legislação em vigor. Disponível em: <file:///C:/Users/Germana/Downloads/Estatuto%20do%20IFPB.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. **Sistema SUAP IFPB**. 2020. Disponível em: <<https://suap.ifpb.edu.br/accounts/login/?next=/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC, 2003, **Proposed revised international standard on auditing 240 - "The auditor's responsibility to considerer fraud in an audit of financial statements"**, New York. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf> . Acesso em: 24 mai 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: [s.e.], 2001.

International Organization of Supreme Audit Institutions -INTOSAI. **INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector, 2004**. Disponível em: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>>. Acesso em: 1 Out. 2019.

IIA. Institute of Internal Auditors. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna, 2011**. Disponível em: <http://www.auditoriaoperacional.com.br/pdf/normas-ippf.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

FERNANDES, Elizabeth Carvalho. **Controle patrimonial: análise da gestão dos bens móveis de caráter permanente do IF Sertão-PE. 2018**.143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador (BA), 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/27903/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Elizabeth%20Carvalho%20Fernandes.pdf> . Acesso em: 25 mai. 2020.

MATEI, A.; DRUMASU, C. Corporate Governance and public sector entities. **Procedia Economics and Finance**, v. 26, p. 495-504. 2015. Disponível em:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115008795>. Acesso em: 22 mai. 2020.

NASCIMENTO, Stefanie Giulyane Vilela do. **A gestão patrimonial de bens móveis de caráter permanente na UFPB e na UFRN**. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5897/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 25 de mai. 2020.

NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas**. Brasília: Editora Senac/ DF, 2014.

NUNES, Laura Cristina Menezes. **O emprego da teoria agente/principal para definição de modelo de gestão de bens móveis na Universidade de Brasília**. 2015. 151 f. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19492/1/2015_LauraCristinaMenezesNunes.pdf

POZO, Hamilton. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Valmir Leôncio da; SALES, Eurípedes. (Coord.). **Controle interno como suporte estratégico de governança no setor público**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325> . Acesso em: 22 de mai de 2020.